

Conseils juridiques sur les restrictions et coupures d'Internet en Afrique

Composée de 60 juges et avocats éminents originaires de toutes les régions du monde, la Commission Internationale de Juristes promeut et protège les droits de l'Homme par le biais de l'État de droit, en utilisant son expertise juridique exceptionnelle pour développer et renforcer les systèmes de justice nationaux et internationaux. Créée en 1952 et active sur les cinq continents, la CIJ vise à assurer le développement progressif et la mise en oeuvre effective de la législation internationale concernant les droits de l'Homme et du droit humanitaire international, à garantir l'application des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, à sauvegarder la séparation des pouvoirs et à garantir l'indépendance de la magistrature et de la profession juridique.

® **Conseils juridiques sur les restrictions et coupures d'Internet en Afrique**

Copyright Commission Internationale de Juristes, avril 2022

La Commission Internationale de Juristes (CIJ) autorise la reproduction gratuite d'extraits de ses publications à condition qu'il en soit dûment fait mention et qu'un exemplaire de la publication contenant l'extrait soit envoyé à son siège à l'adresse suivante :

International Commission of Jurists
3 Rue des Buis
BP 1740
1211 Genève 1
Suisse

Ce guide juridique est publié par la CIJ avec le soutien généreux du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères. Ce guide a été rédigé par le juge Alfred Mavedzenge. La révision finale a été effectuée par Ian Seiderman. Mulesa Lumina a relu et mis en forme la version finale.



Conseils juridiques sur les restrictions et coupures d'Internet en Afrique

Avril 2022

CONTEXTE

L'accès à Internet est nécessaire à la concrétisation de la liberté d'expression, du droit d'accès à l'information et de l'exercice de nombreux autres droits de l'Homme.¹ Cependant, sur le continent africain, comme ailleurs dans le monde, la coupure d'Internet dans le but de réprimer l'accès à l'information et l'exercice de la liberté d'expression est une pratique croissante. La Commission Internationale de Juristes (CIJ) a élaboré ce guide juridique afin de fournir aux décideurs politiques, aux professionnels du droit et à la société civile un outil leur permettant de lutter contre les pratiques illégales et arbitraires dans ce domaine.

Ce guide découle principalement des obligations juridiques provenant du *Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques* (PIDCP ou ICCPR pour *International Covenant on Civil and Political Rights* en anglais)² et de la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* (CADHP ou ACHPR pour *African Charter on Human and Peoples' Rights* en anglais)³, telles qu'elles ont été réaffirmées et interprétées par les tribunaux et les autorités de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et du continent africain.⁴ Presque tous les États africains sont Parties à ces deux traités. Ce sont donc les principaux instruments juridiquement contraignants applicables aux États africains en matière de protection de la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information. Le guide est également basé sur des normes secondaires non conventionnées par traité, relatives aux droits précédemment énoncés. Il s'agit notamment de la *Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression et l'Accès à l'Information en Afrique*, des rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, des rapports du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et de la *Déclaration Conjointe sur la Liberté d'Expression et Internet* élaborée par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), le Rapporteur spécial de l'Organisation des États Américains (OEA) sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Commission Africaine) sur la liberté d'expression et l'accès à l'information.⁵

¹ Frank La Rue, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/HRC/17/27, (2011), §20-22. Voir également Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression et l'Accès à l'Information en Afrique, 65th Session ordinaire (21 octobre au 10 novembre 2019), principe 37. Voir également *Amnesty International et autres c. Togo*, Cour de justice de la CEDEAO, ECW/CCJ/APP/61/18 (25 juin 2020), accessible à https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/ECOWAS_Togo_Judgement_2020.pdf.

² Voir l'article 19.

³ Voir l'article 9.

⁴ Voir, par exemple, *Amnesty International et autres c. Togo* ECW/CCJ/APP/61/18. Voir également Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, Article 19: Libertés d'opinion et d'expression, Doc. ONU CCPR/C/GC/34 (12 septembre 2011); y compris l'Observation générale n° 34, Article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, CCPR/C/GC/34, juillet 2011.

⁵ Voir la Déclaration Conjointe sur la Liberté d'Expression et l'Internet (1er juin 2011), accessible à <https://www.osce.org/files/f/documents/e/9/78309.pdf>.

Ces dernières années, un nombre croissant de gouvernements du continent ont eu recours à la coupure totale d'Internet ou à la restriction de son accès. Aux fins de ce guide, les coupures d'Internet peuvent être caractérisées de manière générale comme suit : *"la perturbation intentionnelle des communications Internet ou électroniques, les rendant inaccessibles, ou inutilisables en pratique, à une population spécifique ou au sein d'une région donnée, souvent dans le but d'exercer un contrôle sur le flux d'informations"*⁶ Les types de pratiques restrictives comprennent les coupures totales⁷, l'étranglement (le ralentissement de l'accès) et le blocage des plateformes de communication telles que les applications de messagerie. Le rapport 2020 sur l'état des libertés sur Internet en Afrique⁸ fait état de plusieurs incidents de ce type sur le continent. Notamment, en janvier 2019, le gouvernement zimbabwéen a imposé une suspension nationale de l'accès à Internet pendant une semaine en réponse à des manifestations antigouvernementales de masse.⁹ En juillet 2020, le gouvernement éthiopien a fermé l'accès à Internet pendant deux semaines à la suite d'actions de protestation populaires demandant justice pour l'assassinat d'un musicien connu.¹⁰ En 2021, en Ouganda et en Zambie, les gouvernements ont coupé l'accès à Internet pendant les périodes précédant et suivant les élections générales.¹¹ De même, le gouvernement de l'Eswatini a suspendu l'accès à Internet à deux reprises en 2021 en réponse à des protestations massives contre le gouvernement.¹²

La suspension de l'accès à Internet en soi constitue une limitation sérieuse et conséquente de la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information, qui est peu probablement admissible en vertu de la convention internationale des droits de l'Homme.¹³

Ce guide ne traite pas tous les cas de restrictions sur Internet. Il se limite à l'étude des principales normes juridiques régionales et internationales que les États doivent respecter dans les cas où les gouvernements ont cherché à imposer une forme quelconque de coupure d'Internet ou de perturbation généralisée de l'accès à Internet.

⁶ Il s'agit d'une définition élaborée par AccessNow. Voir <https://www.accessnow.org/keepiton-faq/>.

⁷ L'accès est alors entièrement coupé.

⁸ *Rapport : The State of Internet Freedom in Africa 2020*, Collaboration on International ICT Policy in East and Southern Africa (CISEPA). <https://cipesa.org/wp-content/uploads/2021/04/The-State-of-Internet-Freedom-in-Africa-2020-Report.pdf>

⁹ Voir "Zimbabwe imposes internet shutdown amid crackdown on protests" dans *Al Jazeera*, 18 janvier 2019, disponible sur <https://www.aljazeera.com/news/2019/1/18/zimbabwe-imposes-internet-shutdown-amid-crackdown-on-protests>.

¹⁰ Access Now, "Back in the dark : Ethiopia shuts down internet once again", dans *Access Now*, 16 juillet 2020, disponible sur <https://www.accessnow.org/back-in-the-dark-ethiopia-shuts-down-internet-once-again/>.

¹¹ Nita Bhalla et Alice McCool, "Internet shutdown for Uganda election", dans *Business Day*, 21 janvier 2021, disponible à l'adresse <https://www.businesslive.co.za/bd/world/africa/2021-01-21-internet-shutdown-for-uganda-election/>

¹² Access Now, "#KeepItOn : Eswatini authorities shut down internet to quell protests", 21 octobre 2021, disponible sur <https://www.accessnow.org/keepiton-eswatini-protests/>.

¹³ Voir les décisions de la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire *Amnesty International Togo & Others v The Togolese Republic* et dans l'affaire *Registered Trustees of The Socio-Economic Rights & Accountability Project (SERAP) v Federal Republic of Nigeria*, ECW/CCJ/JUD/07/10 (30 novembre 2010).

La liberté d'expression et le droit d'accès à l'information sont liés et interdépendants

d'autres droits humains protégés, notamment la liberté d'association, la liberté de réunion, le droit à la participation politique et le droit au respect de la vie privée. En outre, des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à la santé, peuvent également être bafoués, puisque la capacité d'un individu à obtenir des soins repose sur sa capacité à accéder à des informations de santé nécessaires.¹⁴ En exerçant leur droit à la liberté d'expression, les individus, seuls ou en association, incitent leurs gouvernements à rendre compte et contribuent à l'élaboration des politiques publiques. Cela est également lié à l'exercice du droit à la participation politique, protégé par l'article 25 du PIDCP. En exerçant leur droit d'accès à l'information, les individus renforcent la transparence du gouvernement et la responsabilité publique. En ce sens, la liberté d'expression et le droit d'accès à l'information sont des droits essentiels qui doivent être protégés afin de préserver l'État de droit et d'autres droits humains fondamentaux.¹⁵

Internet fait désormais partie intégrante de l'exercice et de la jouissance de la liberté d'expression et de l'accès à l'information, comme l'ont affirmé diverses autorités des Nations Unies et la Commission Africaine. Dans sa Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression et l'Accès à l'Information, la Commission appelle les États à *"faciliter l'exercice des droits à la liberté d'expression et à l'accès à l'information en ligne, ainsi que les moyens nécessaires à l'exercice de ces droits"*.¹⁶ Internet est une source d'information et un moyen pour les individus de communiquer et d'exprimer leurs points de vue. Pour ces raisons, la Commission Africaine a noté que :

"Les États ne doivent pas entraver le droit des individus de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations par tous les moyens de communication et les technologies numériques [...] à moins que cette ingérence ne soit justifiable et compatible avec les conventions internationales en matière de droits de l'Homme."

¹⁴ Comme l'a souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale sur le droit à la santé, " [l]e droit à la santé est étroitement lié à et dépendent de l'exercice d'autres droits de l'Homme, notamment le droit [...] d'accès à l'information ". Voir l'Observation générale n° 14, UN Doc E/C.12/2000/4 (11 août 2000), §3. L'accès à l'information est identifié à plusieurs endroits de l'Observation générale comme étant essentiel à la réalisation de différents aspects du droit à la santé.

¹⁵ Voir le préambule et le 1^{er} principe de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique de la Commission Africaine. Voir également le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §2, qui stipule que : "Ils sont essentiels à toute société. Ils constituent la pierre angulaire de toute société libre et démocratique". Voir également la résolution 19/36, Droits de l'Homme, démocratie et État de droit, Doc. ONU A/HRC/RES/19/36 (19 avril 2012).

¹⁶ Principe 37(1) de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique de la Commission Africaine, 10 novembre 2019.

Le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies a fait des constatations similaires.¹⁷ Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, en clarifiant les obligations des États au titre de l'article 19 du PIDCP, fournit les bases de la limitation des droits à la liberté d'expression au titre de l'article 10 du PIDCP, y compris en ce qui concerne l'accès à Internet. Les États ne peuvent limiter l'exercice de la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information que si la limitation est prescrite par la loi, sert un but légitime et constitue un moyen nécessaire et proportionné pour atteindre le but légitime déclaré.¹⁸ Des normes similaires sont énoncées dans le principe 9 de la Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression et l'Accès à l'Information en Afrique, adoptée par la Commission Africaine à la lumière de son interprétation de l'article 9 de la CADHP.

Le recours à la coupure d'Internet comme mesure dérogatoire aux obligations en matière de droits de l'Homme, dans le cadre d'une déclaration d'état d'urgence, serait probablement inadmissible, même dans une situation d'urgence avérée. L'article 4 du PIDCP prévoit qu'en cas de danger public menaçant l'existence d'une nation, les États peuvent prendre des mesures limitées dérogeant à certains droits, tels que la liberté d'expression et d'information. Toutefois, ces mesures doivent être temporaires et strictement nécessaires dans le but de faire face à une menace spécifique pour l'existence de la nation.¹⁹ Les interruptions généralisées des systèmes d'information rempliront difficilement ces conditions de nécessité et de proportionnalité.

Ce guide n'aborde pas spécifiquement les situations de dérogations pour cause d'urgence publique. Il traite des normes à respecter sur la base de l'article 19 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques et de l'article 9 de la CADPH.

¹⁷ Voir la résolution 44/12, Liberté d'opinion et d'expression, Doc. ONU A/HRC/44/L.18/Rev. (16 juillet 2020). Voir également Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34 ; Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (2011), §19-22.

¹⁸ Frank La Rue, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (2011), §24.

¹⁹ Voir Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 29, Article 4 : Dérogations en cas d'état d'urgence, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (31 août 2001). Voir également les principes de Syracuse sur les dispositions limitatives et dérogatoires du PIDCP, accessibles à <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>.

GUIDE JURIDIQUE

1. Les États ont l'obligation de veiller à ce que les droits de l'Homme soient respectés à la fois en ligne et hors ligne.

Les États doivent respecter, protéger et promouvoir tous les droits de l'Homme, y compris la liberté d'expression, le droit d'accès à l'information et le droit à la vie privée, aussi bien en ligne que hors ligne.

Commentaire

Les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de promouvoir les mêmes droits aussi bien en ligne que hors ligne. Cela inclut notamment la liberté d'expression, qui s'applique sans considération de frontières et par le biais de tout média, conformément à l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et à l'article 19 du PIDCP.²⁰

2. Les restrictions doivent être prévues par la loi (principe de légalité)

Les restrictions à la liberté d'expression et d'information doivent être prévues par une loi conforme aux normes internationales en matière de droits de l'Homme. Les limitations doivent respecter le principe de légalité, selon lequel elles sont fixées par la loi en termes clairs, non ambigus et non excessifs, de telle sorte que la portée et les conditions de leur application et de leurs conséquences soient prévisibles.

Commentaire

- i. Les restrictions d'accès à Internet constituent des limitations à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information. Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies²¹ et la Commission Africaine²² ont affirmé que, pour garantir le respect du PIDCP et de la CADHP en particulier, ces restrictions doivent être prévues par une loi conforme aux principes du droit international.
- ii. Les décisions visant à imposer des restrictions ou toute limitation de l'accès à Internet ne peuvent être prises que par des fonctionnaires mandatés par la loi et dotés de cette autorité et ces décisions doivent être prises après avoir suivi toutes les procédures prescrites par la loi.²³

²⁰ Voir la résolution du Conseil des droits de l'Homme sur la promotion, la protection et la jouissance des droits de l'Homme sur Internet, A/HRC/38/7 (2018), §1.

²¹ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §25 et 26.

²² Voir Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 9 (1)(a).

²³ Voir Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34.

- iii. Le Comité des droits de l'Homme²⁴ et la Commission Africaine²⁵ ont noté que la législation prévoyant l'imposition de restrictions à l'accès à Internet doit avoir été adoptée dans le cadre d'un processus législatif ou judiciaire ordinaire conforme à l'État de droit, et qu'elle doit être disponible et accessible au public.
- iv. Chaque fois qu'une décision est prise d'imposer une forme quelconque de restriction à la liberté d'expression, y compris une coupure Internet, les autorités responsables doivent divulguer les dispositions légales spécifiques en vertu desquelles elles sont compétentes et habilitées à imposer ces restrictions.²⁶

3. Des restrictions ne peuvent être imposées que dans la poursuite d'objectifs légitimes.

Les restrictions à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information ne peuvent être imposées que pour les objectifs considérés comme légitimes en vertu du droit international: la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, ou la protection des droits ou de la réputation d'autrui.

Commentaire

- i. L'article 19, §3, du PIDCP énonce les motifs finaux et définitifs pour lesquels le droit à la liberté d'expression et d'information peut être limité, à savoir (i) la protection des droits ou de la réputation d'autrui, ou (ii) la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou de la santé ou de la moralité publiques. Les restrictions d'accès à Internet, y compris sa coupure complète, ne peuvent être imposées à d'autres fins que celles énumérées.²⁷
- ii. Chaque fois qu'une décision est prise d'imposer une forme quelconque de restriction d'accès à Internet, y compris des décisions de suspension totale de l'accès à Internet, l'autorité responsable doit indiquer expressément le motif légitime particulier à l'imposition de ces restrictions.
- iii. L'autorité responsable doit démontrer qu'il existe un lien direct entre la coupure d'Internet et l'atténuation ou le traitement de la menace identifiée contre un objectif légitime²⁸

²⁴ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale 34, §24.

²⁵ Voir Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 9(2).

²⁶ Voir *Korneenko et al. c. Belarus*, Comité des droits de l'Homme, communication n° 1553/2007, constatations adoptées le 20 mars 2009, Doc. ONU CCPR/C/95/D/1553/2007 (HRC 2009).

²⁷ Dans l'article 19(3) du PIDCP.

²⁸ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §35.

4. Les limitations des droits de l'Homme ne doivent pas être discriminatoires en fonction de la race, de la couleur, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, de l'âge, du genre, de la religion, de la langue, des opinions politiques ou autres, de la citoyenneté, de la nationalité ou du statut migratoire, de l'origine nationale, sociale ou ethnique, de l'ascendance, de l'état de santé, du handicap, de la fortune, du statut socio-économique, de la naissance ou de tout autre statut.

Commentaire

Toute limitation des droits de l'Homme, y compris les restrictions à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information, ne doit pas, dans son objectif, sa conception et sa mise en œuvre, entraîner de discrimination fondée sur la race, la couleur, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, l'âge, le genre, la religion, la langue, les opinions politiques ou autres, la citoyenneté, la nationalité ou le statut migratoire, l'origine nationale, sociale ou ethnique, l'ascendance, l'état de santé, le handicap, la propriété, le statut socio-économique, la naissance ou tout autre statut.

- i. En vertu des articles 2 (§1), 3 et 26 du PIDCP, les États ont l'obligation de veiller à ce que les droits reconnus dans le Pacte, y compris la liberté d'expression et d'information, soient accessibles et exercés par tous les individus se trouvant sur leur territoire et tous ceux relevant de leur juridiction, sans discrimination. Les restrictions qui établissent une discrimination à l'encontre d'individus pour des motifs inadmissibles sont incompatibles avec ces principes. L'article 26 du Pacte est d'application plus large, garantissant non seulement la non-discrimination dans la jouissance des droits énoncés dans le PIDCP, mais aussi dans toute la conduite de l'État. En particulier, l'article 26 stipule que :

*"Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de tout autre statut "*²⁹.

²⁹ Cette obligation est également soulignée dans divers autres traités, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Voir également la Commission Internationale de Juristes, "The Tunis Declaration on Reinforcing the Rule of Law and Human Rights " (mars 2019), §44, disponible sur <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/04/Universal-ICJ-The-Tunis-Declaration-Advocacy-2019-ENG.pdf>

- ii. L'article 2 de la CADHP³⁰ prévoit une obligation similaire de non-discrimination.
- iii. Si le PIDCP et la CADPH énumèrent expressément certains motifs sur la base desquels la discrimination est interdite, ils incluent également la notion d'"autre statut". L'évolution actuelle du droit international a permis d'identifier plusieurs autres motifs de statut qui sont clairement inclus dans ce champ d'application. Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels les ont confirmés dans leur jurisprudence³¹.
- iv. Les restrictions d'accès à Internet, y compris sa coupure totale, visant des individus ou des groupes pour l'un des motifs proscrits constituent une violation de ces obligations.³² Les restrictions d'accès à Internet qui sont directement ou indirectement discriminatoires ou qui perpétuent la discrimination pour l'un de ces motifs sont incompatibles avec le droit international en matière de droits de l'Homme.

5. Des limitations ne peuvent être imposées que si elles sont nécessaires.

Les mesures qui constituent des limitations à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information ne peuvent être imposées que si elles sont nécessaires à la protection d'un but légitime.

Commentaire

- i. L'article 19 (3) du PIDCP prévoit que des restrictions à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information ne peuvent être imposées que si elles sont nécessaires pour protéger ou atteindre l'un des objectifs énumérés. Si elles ne sont pas nécessaires et si d'autres moyens moins restrictifs peuvent être adoptés et mis en œuvre pour atteindre le but déclaré, une restriction ne sera pas autorisée.

³⁰ Elle stipule que "[t]oute personne a le droit de jouir des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnicité, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale et sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation".

³¹ Voir, par exemple, Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale n° 20, Non-discrimination en matière de droits économiques, sociaux et culturels, Doc ONU E/C.12/GC/20 (2 juillet 2009) ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 37, Le droit de réunion pacifique, Doc ONU CCPR/C/GC/37 (20 septembre 2020).

³² Voir le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, (2011).

En clarifiant le champ d'application de cette disposition, la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies³³ a souligné qu'il faut prouver qu'il existe un lien direct et immédiat entre la limitation imposée et la menace contre un but légitime que vise la limitation. De même, la Commission Africaine a affirmé que pour satisfaire à l'exigence de nécessité, la limitation de la liberté d'expression "doit découler d'un besoin pressant et substantiel qui est pertinent et suffisant" à menacer un but légitime³⁴.

- ii. Les restrictions d'accès à Internet ne peuvent être imposées que si elles sont strictement et manifestement nécessaires à la protection ou à la réalisation de l'objectif légitime déclaré. La coupure complète d'Internet ne sera probablement jamais une mesure nécessaire ou proportionnée. Comme l'a affirmé le Comité des droits de l'Homme :

"Toute restriction à l'exploitation de sites web, de blogs ou de tout autre système de diffusion d'informations, électronique ou autre, basé sur Internet, y compris les systèmes destinés à soutenir cette communication, tels que les fournisseurs d'accès à Internet ou les moteurs de recherche, n'est autorisée que dans la mesure où elle est compatible avec le paragraphe 3 [énonçant la base légale des restrictions]. Les restrictions autorisées doivent généralement être spécifiques au contenu ; les interdictions générales de fonctionnement de certains sites et systèmes ne sont pas compatibles avec le paragraphe 3."³⁵

- iii. L'autorité qui impose les restrictions sur Internet doit démontrer qu'il existe un lien direct et immédiat entre la suspension de l'accès à Internet et la menace que la restriction vise à contrer, et que la restriction est strictement nécessaire pour faire face à la menace.

6. Proportionnalité

- a. Les restrictions doivent être accomplies par les moyens les moins restrictifs possibles

Les limitations à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information doivent être les moyens les moins restrictifs disponibles pour protéger le but légitime déclaré.

³³ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34, §35.

³⁴ Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 9(4).

³⁵ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §44 et 45.

Commentaire

- i. Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies³⁶ et la Commission Africaine³⁷ ont noté que les restrictions à l'exercice de la liberté d'expression ne doivent pas mettre en péril l'essence même du droit. Les deux organes ont également fait remarquer que les restrictions doivent être les instruments les moins intrusifs parmi ceux qui pourraient remplir la même fonction de protection³⁸.
- ii. Par conséquent, lorsqu'il s'avère nécessaire d'imposer des restrictions d'accès à Internet, l'autorité responsable doit choisir et appliquer les moyens les moins restrictifs pour atteindre ou protéger l'objectif légitime déclaré. La coupure d'Internet ne peut être imposée que si elle constitue le moyen le moins restrictif d'atteindre la fonction de protection déclarée.

b. Les restrictions ne doivent pas être trop larges dans leur application

Les restrictions à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information ne doivent pas être trop larges.

Commentaire

- i. Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies³⁹ a notifié que lorsque des restrictions à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information sont nécessaires pour atteindre un but légitime, l'autorité responsable doit veiller à ce que ces restrictions soient conçues avec soin⁴⁰. La portée, l'échelle et les modalités d'application des restrictions doivent être soigneusement élaborées pour limiter leur impact à ce qui est strictement nécessaire et proportionné à la protection du but légitime concerné.
- ii. Les restrictions d'accès à Internet, y compris la coupure d'Internet, doivent être aussi ciblées que possible pour limiter leur interférence avec les droits de toutes les personnes relevant de la juridiction d'un État, que ce dernier est tenu de respecter et de protéger.

³⁶ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §21.

³⁷ Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 9(4)(b).

³⁸ Ibid, principe 9(4) (b). Voir également le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §34.

³⁹ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §34.

⁴⁰ Ibid, §28.

Par nature, la suspension générale d'Internet a nécessairement un impact indiscriminé sur le public et constituera donc presque toujours une réponse disproportionnée, sauf si l'autorité responsable peut démontrer que de telles restrictions sont le seul moyen disponible pour protéger l'objectif légitime menacé.⁴¹

- iii. Les restrictions d'accès à Internet, y compris son interruption, même si elles sont autorisées, ne peuvent être imposées que pour une période de temps limitée et précisément définie comme strictement nécessaire à remplir leur fonction de protection par rapport au but légitime déclaré.

c. **Le pouvoir discrétionnaire d'imposer des restrictions doit être limité**

Le pouvoir de prescrire des limitations doit être limité à la fois par la loi et par la procédure et le contrôle, y compris le contrôle par des organes judiciaires et administratifs indépendants.

Commentaire

- i. Une loi qui autorise l'imposition de restrictions à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information doit clairement identifier les autorités chargées d'imposer de telles restrictions, les circonstances dans lesquelles ces restrictions peuvent être imposées, la nature spécifique des restrictions qui peuvent être imposées et les procédures à suivre lors de l'exercice de ces pouvoirs restrictifs.⁴²
- ii. Une loi qui autorise la coupure d'Internet doit expressément identifier l'autorité en droit d'exercer ce pouvoir. La compétence spécifique pour le faire doit être prévue dans la législation, et non pas simplement dans des règles exécutives ou des décrets. La loi doit clairement indiquer que la coupure d'Internet est une mesure restrictive de dernier recours, qui ne peut être prise que dans des circonstances spécifiées par la loi. La loi doit stipuler le type ou la nature des interruptions d'Internet qui peuvent être imposées, ainsi que la durée maximale de la suspension de l'accès.
- iii. Une loi promulguée pour autoriser la suspension d'Internet doit clairement définir les procédures à suivre avant que de telles restrictions ne soient imposées.

⁴¹ Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 38(2).

⁴² Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, §25.

Ces procédures doivent inclure la demande d'un mandat judiciaire auprès d'un tribunal compétent. Lorsqu'il statue sur une demande de mandat pour imposer des restrictions touchant Internet, le tribunal doit s'assurer que les exigences de légalité, d'objectif légitime, de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité (énoncées aux paragraphes 4 à 6 de ce guide) sont satisfaites. Les personnes visées par les restrictions, leurs avocats et les autres parties prenantes concernées doivent avoir la possibilité de présenter leurs observations.

- iv. La décision de couper Internet ne peut être prise que par la personne autorisée, après avoir suivi toutes les procédures prescrites.

7. Les limitations doivent être soumises au contrôle judiciaire

Les restrictions des droits de l'Homme, y compris celles touchant à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information, doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Commentaire

- i. L'article 2 (3) du PIDCP impose aux États de mettre en place des mécanismes judiciaires et administratifs appropriés pour traiter les plaintes pour violation des droits en vertu du droit national⁴³.
- ii. Les restrictions d'accès à Internet constituent des limitations à divers droits de l'Homme, notamment la liberté d'expression. Ces restrictions doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par un tribunal indépendant et impartial, puisque, comme l'a noté le Comité des droits de l'Homme, la protection des droits engage la responsabilité des autorités judiciaires.⁴⁴
- iii. La suspension de l'accès à Internet est susceptible d'avoir systématiquement un impact perturbateur et négatif sur l'exercice d'un certain nombre de droits humains. Par conséquent, les pétitions qui contestent le bien-fondé d'une coupure d'Internet doivent être traitées en priorité.
- iv. Lorsqu'elles examinent le bien-fondé des restrictions d'accès à

Internet, y compris son interruption complète, les tribunaux doivent vérifier si les restrictions contestées répondent aux critères de légalité, de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, conformément aux paragraphes 4 à 7 du présent guide.

⁴³ Voir Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 mai 2004), §15.

⁴⁴ Ibid.

Après examen, un tribunal doit accorder des réparations effectives pour remédier aux violations causées par toute restriction d'accès à Internet qui ne répond pas à ces exigences.⁴⁵

8. L'accès à des recours efficaces et à des réparations doit être assuré pour faire face aux risques de menace et réparer les violations illégales.

Toute personne a droit à un recours effectif et à des réparations en cas de violation de ses droits, y compris les violations de la liberté d'expression résultant d'une restriction illégale de l'accès à Internet.

Commentaire ⁴⁶

- i. En vertu de l'article 2 (3) points a) et c), du PIDCP, les États ont l'obligation de veiller à ce que toute personne relevant de leur juridiction, et dont les droits sont violés ou menacés, ait accès à des recours utiles et obtienne réparation. Les États doivent également s'assurer que les décisions relatives aux recours et aux réparations soient dûment exécutées.
- ii. Comme le précisent les *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours*, les recours contre les violations de la législation internationale en matière de droits de l'Homme comprennent le droit de la victime à (a) un accès égalitaire et effectif à la justice ; (b) une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi ; (c) l'accès aux informations pertinentes concernant les violations et les mécanismes de réparation associés.⁴⁷
- iii. Pour être considérés comme efficaces, les recours doivent permettre de rétablir autant que possible les droits violés, de mettre fin aux violations en cours et d'empêcher la répétition de violations similaires à l'avenir.⁴⁸

⁴⁵ Voir par exemple la décision de la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire *Amnesty International Togo & Others v The Togolese Republic*, dans laquelle la Cour a estimé qu'en coupant Internet en 2017, l'État avait violé les droits des plaignants, notamment leur droit à la liberté d'expression et à l'accès à l'information. La Cour a accordé des dommages et intérêts aux plaignants et a ordonné au Togo de mettre en place un cadre juridique protégeant la liberté d'expression qui soit conforme aux normes internationales des droits de l'Homme. La Cour a également ordonné au Togo de ne pas interrompre à nouveau l'accès à Internet.

⁴⁶ Pour une analyse détaillée du droit à un recours effectif et à la réparation en vertu du droit international, voir Commission Internationale de Juristes, "The Right to a Remedy and Reparation for Gross Human Rights Violations: Practitioner's Guide 2" (édition révisée, novembre 2018), disponible sur <https://www.icj.org/the-right-to-a-remedy-and-reparation-for-gross-human-rights-violations-2018-update-to-practitioners-guide-no-2/>.

⁴⁷ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'Homme et de violations graves du droit international humanitaire, Doc. ONU A/RES/60/147 (16 décembre 2005), §11.

⁴⁸ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, §15 - 19.

- iv. Lorsque des réparations sont prévues pour remédier aux violations résultant de restrictions illégales de l'utilisation d'Internet, le montant de ces réparations doit être adéquat, rapide et proportionnel à la gravité des violations et du préjudice subi.⁴⁹
- iv. Dans certaines circonstances, les États doivent prévoir et mettre en œuvre des mesures provisoires pour éviter que les violations causées par la coupure d'Internet ne se poursuivent, et s'efforcer de réparer le plus rapidement possible tout préjudice causé aux droits humains par ces violations.⁵⁰

9. Mécanismes administratifs de contrôle

Les restrictions aux droits de l'Homme, y compris les limitations de la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information, doivent faire l'objet d'un contrôle par des organes administratifs ou judiciaires indépendants afin de garantir la transparence et la responsabilité.

Commentaire

- i. Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies⁵¹ et la Commission Africaine⁵² ont noté que les États doivent mettre en place des mécanismes administratifs indépendants et impartiaux pour contrôler la mise en œuvre ou l'application des obligations de respecter, protéger, promouvoir et mettre en œuvre les droits de l'Homme.
- ii. En ce qui concerne le droit à la vie privée, qui peut également être violé par l'imposition de restrictions sur Internet, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme a déclaré⁵³ que *"la jouissance du droit à la vie privée dépend largement d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel qui prévoit des garanties adéquates, y compris des mécanismes de contrôle efficaces"*.
- iii. En plus d'assurer le fonctionnement de tribunaux indépendants et impartiaux chargés de procéder au contrôle judiciaire des restrictions d'accès à Internet, les États doivent également mettre en place des organes administratifs indépendants et dotés de ressources suffisantes (comme des institutions nationales de défense des droits de l'Homme)

⁴⁹ Principes de base et directives concernant le droit à un recours, §15.

⁵⁰ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, §19.

⁵¹ Ibid.

⁵² Voir Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et d'accès à l'information en Afrique, principes 9(2)(b) et 34(1) .

⁵³ Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme : Le droit à la vie privée à l'ère numérique, Doc. A/HRC/39/29 (3 août 2018), §26.

qui contrôlent et surveillent l'imposition et la mise en œuvre des restrictions sur Internet.⁵⁴

- iv. Les membres des organes administratifs de contrôle doivent être nommés selon une procédure transparente et équitable qui garantisse leur capacité à exercer leurs fonctions en toute indépendance.
- v. Ces organismes doivent avoir le pouvoir de recevoir et d'examiner rapidement les plaintes pour violation et doivent avoir la compétence d'offrir des recours et des réparations efficaces.⁵⁵ Ils devraient également avoir le pouvoir d'ouvrir des enquêtes de leur propre initiative, afin d'établir le bien-fondé des restrictions imposées sur Internet.
- vi. Il devrait être obligatoire pour toute agence d'État et toute personne de coopérer avec l'organe de surveillance lorsque celui-ci mène ses enquêtes sur les restrictions à l'utilisation d'Internet.
- vii. Chaque fois qu'une décision d'imposer des restrictions à l'accès à Internet est prise, y compris la coupure totale d'Internet, l'autorité responsable de l'imposition de ces restrictions doit rapidement informer le public et l'organe de surveillance compétent, et divulguer le but légitime poursuivi par les restrictions ainsi que leur durée d'application prévue.

10. Toutes les entreprises, y compris les sociétés de télécommunications privées, doivent respecter les droits de l'Homme en ligne et hors ligne.

Les entreprises doivent respecter les droits de l'Homme, y compris la liberté d'expression, le droit à la vie privée et à l'accès à l'information en ligne, et doivent s'abstenir d'appliquer des restrictions illégales et qui ne répondent pas aux normes légales de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination.

Commentaire

- i. Les entreprises ont le devoir de respecter les droits de l'Homme. Elles doivent éviter de porter atteinte aux droits humains d'autrui et doivent remédier aux impacts négatifs sur les droits de l'Homme dans lesquels elles sont impliquées.⁵⁶

⁵⁴ Voir le principe 17(1) 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, qui stipule qu'"une autorité publique de régulation qui exerce des pouvoirs dans les domaines de la diffusion médiatique, des télécommunications ou de l'infrastructure Internet doit être indépendante et protégée de manière adéquate contre toute ingérence de nature politique, commerciale ou autre".

⁵⁵ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, §15.

⁵⁶ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme : Mise en œuvre du cadre "Protéger, respecter et réparer" des Nations Unies, Doc. ONU A/HRC/17/31 (21 mars 2011), principe 11.

Les entreprises privées qui offrent des services de télécommunications ont le devoir de respecter les libertés sur Internet, y compris l'exercice de la liberté d'expression, du droit d'accès à l'information et du droit au respect de la vie privée en ligne. Elles doivent s'abstenir d'imposer des restrictions sur Internet qui ne sont pas autorisées par la loi et qui ne répondent pas aux normes légales de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination, comme déclinées aux paragraphes 4 à 7 de ce guide.

- ii. Selon les *principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*⁵⁷, adoptés par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies en 2011, les entreprises doivent, afin de s'acquitter de leur responsabilité en matière de respect des droits humains, mettre en place des politiques et des procédures comprenant: a) un engagement politique à assumer leur responsabilité en matière de respect des droits de l'Homme ; b) une procédure de diligence raisonnable en matière de droits de l'Homme afin d'identifier, de prévenir et d'atténuer les impacts éventuels de leurs activités sur les droits humains et d'en rendre compte ; et c) des procédures permettant de remédier à toute incidence négative sur les droits de l'Homme qu'elles causent ou à laquelle elles contribuent. Les entreprises privées offrant des services de télécommunications doivent donc s'engager par écrit à respecter les libertés sur Internet et faire preuve de diligence raisonnable lorsqu'elles reçoivent l'ordre d'imposer des restrictions à l'utilisation d'Internet.
- iii. La diligence raisonnable implique de s'assurer que les ordres sont autorisés par une loi compatible avec les droits de l'Homme, qu'ils ont été émis par des personnes compétentes en vertu de la loi pour donner de tels ordres, qu'ils ont été émis conformément aux procédures prescrites par la loi et que les restrictions à imposer sont conformes aux normes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination, comme indiqué aux paragraphes 4 à 7 du présent guide.

⁵⁷ Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 15.

- iv. Si les injonctions d'imposer des restrictions ne sont pas conformes à ces normes et sont illégales, les entreprises privées doivent prendre des mesures pour protéger les libertés sur Internet, notamment en refusant de se conformer aux injonctions illégales et en contestant ces injonctions devant les tribunaux. Les entreprises doivent également faire preuve de transparence et informer le public lorsqu'elles reçoivent des injonctions illégales d'imposer des restrictions à l'utilisation d'Internet.
- v. Pour les personnes qui se plaignent de violations des droits de l'Homme, les entreprises doivent prévoir des moyens de recours par le biais de mécanismes qui complètent, sans les remplacer, les mécanismes judiciaires et autres mécanismes étatiques.
- vi. Comme l'établit le principe 29 des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, "pour que les griefs puissent être traités rapidement et faire l'objet d'une réparation directe, les entreprises devraient mettre en place ou participer à des mécanismes efficaces de règlement des griefs au niveau opérationnel pour les individus et les communautés susceptibles d'être lésés". Les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme définissent également des normes minimales pour ces mécanismes de réclamation non judiciaires, qui incluent l'exigence qu'ils soient légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents, compatibles avec les droits et basés sur l'engagement et le dialogue.⁵⁸

⁵⁸ Principes directeurs des Nations Unies, principe 31. Voir également Commission Internationale des Juristes, "Effective Operational- Level Grievance Mechanisms" (novembre 2019), disponible sur <https://www.ici.org/companies-around-the-world-must-do-more-to-ensure-effective-operational-grievance-mechanism-practices-and-provide-clear-and->

[transparent-information/](#).

Membres de la Commission

Mars 2021 (pour la liste mise à jour, veuillez consulter le site www.icj.org/commission)

Président :

Pr Robert Goldman, États-Unis

Vice-présidents :

Pr Carlos Ayala, Venezuela

Juge Radmila Dragicevic-Dicic, Serbie

Comité exécutif :

Juge Sir Nicolas Bratza, Royaume-Uni

Dame Silvia Cartwright, Nouvelle-Zélande
(Présidente)

Juge Martine Comte, France

Mme Nahla Haidar El Addal, Liban

M. Shawan Jabarin, Palestine

Mme Mikiko Otani, Japon

Juge Sanji Monageng, Botswana

M. Belisário dos Santos Júnior, Brésil

Pr Marco Sassòli – Italie/Suisse

Mme Ambiga Sreenevasan - Malaisie

Autres membres de la Commission :

Pr Kyong-Wahn Ahn, République de Corée Juge

Chinara Aidarbekova, Kirghizistan

Juge Adolfo Azcuna, Philippines Mme

Hadeel Abdel Aziz, Jordanie

M. Reed Brody, États-Unis

Juge Azhar Cachalia, Afrique du Sud Pr

Miguel Carbonell, Mexique

Juge Moses Chinhengo, Zimbabwe Pr

Sarah Cleveland, États-Unis

Juge Martine Comte, France

M. Marzen Darwish, Syrie M.

Gamal Eid, Égypte

M. Roberto Garretón, Chili

Mme Nahla Haidar El Addal, Liban

Pr Michelo Hansungule, Zambie Mme

Gulnora Ishankanova, Ouzbékistan

Mme Imrana Jalal, Fidji

Juge Kalthoum Kennou, Tunisie

Mme Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Pr César Landa, Pérou

Juge Ketil Lund, Norvège

Juge Qinisile Mabuza, Swaziland

Juge José Antonio Martín Pallín, Espagne

Prof. Juan Méndez, Argentine

Juge Charles Mkandawire, Malawi
Juge Yvonne Mokgoro, Afrique du Sud
Juge Tamara Morschakova, Russie
Juge Willy Mutunga, Kenya
Juge Egbert Myjer, Pays-Bas
Juge John Lawrence O'Meally, Australie
Mme Mikiko Otani, Japon
Juge Fatsah Ouguergouz, Algérie
Dr Jarna Petman, Finlande
Pr Mónica Pinto, Argentine
Pr Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica
M. Alejandro Salinas Rivera, Chili
M. Michael Sfard, Israël
Pr Marco Sassoli, Italie-Suisse
Juge Ajit Prakash Shah, Inde
Juge Kalyan Shrestha, Népal
Mme Ambiga Sreenevasan, Malaisie
Juge Marwan Tashani, Libye
M. Wilder Tayler, Uruguay
Juge Philippe Texier, France
Juge Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Ouganda
Juge Stefan Trechsel, Suisse
Pr Rodrigo Uprimny Yepes, Colombie



P.O. Box 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Geneva 8
Switzerland

t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org



**International
Commission
of Jurists**