



Assemblée générale

Distr. générale
6 septembre 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Promotion et protection des droits de l'homme : questions
relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens
de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales**

Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kaye, en application de la résolution 25/2 du Conseil des droits de l'homme.

* A/71/150.

** Le présent rapport a été soumis après la date limite afin de prendre en compte l'évolution récente de la situation.



Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Résumé

Dans le présent rapport, établi en application de la résolution 25/2 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial examine les obstacles contemporains auxquels se heurte la liberté d'expression. Il y analyse les tendances relatives aux restrictions autorisées par le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et recommande, en conclusion, un certain nombre de mesures que l'Organisation des Nations Unies, les États et la société civile peuvent prendre pour promouvoir et protéger la liberté d'opinion et d'expression.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Cadre juridique	4
III. Restrictions contemporaines imposées à la liberté d'expression.	6
A. Légalité	6
B. Nécessité de protéger un objectif légitime	8
C. Objectifs illégitimes	12
IV. Actions en faveur de la liberté d'expression.	22
V. Conclusions et recommandations.	25

I. Introduction

1. Une journaliste qui enquête sur la corruption dans les hautes sphères du pouvoir de son pays se retrouve soudainement en prison sous une inculpation fantaisiste. Un critique du gouvernement se fait assassiner pendant ses courses. Un gouvernement interdit le principal parti politique d'opposition sous prétexte d'« extrémisme » et en envoie les dirigeants en prison. Un dessinateur se voit poursuivi sur le fondement des lois de son pays réprimant la sédition. Un autre gouvernement coupe l'accès à Internet en prévision de manifestations, tandis qu'un autre encore place les opposants politiques sous surveillance. Des blogueurs dont le travail irrite les dogmatiques religieux sont sauvagement assassinés. Des gouvernements érigent en infraction pénale l'apologie du terrorisme, même en l'absence d'incitation à la violence. Un photographe de presse est détenu sans être inculpé. Un activiste est arrêté pour un tweet, un autre pour un billet, un autre encore pour un courrier électronique¹.

2. Chaque année, en collaboration généralement avec d'autres titulaires de mandats au titre d'une procédure spéciale, nous adressons aux États des centaines de communications articulant des faits similaires à ceux qui viennent d'être cités. Si ces communications énoncent des allégations et non des faits établis, leur grand nombre soulève de réelles inquiétudes sur l'état de la liberté d'expression et elles constituent le principal fondement des préoccupations exprimées dans le présent rapport. Il est clair que les acteurs non étatiques tels que les terroristes et les groupes criminels constituent une réelle menace pour de nombreuses personnes exerçant leur droit à la liberté d'expression, mais ces communications montrent comment les politiques et les lois contre le terrorisme et autres activités criminelles risquent de saper inutilement le travail des médias, des critiques et des activistes². Elles mettent également en évidence comment gouvernements et responsables confondent appels au débat public et menaces contre l'ordre public, réprimant l'opposition légitime et compromettant la responsabilité. Elles révèlent en outre comment les dogmes officiels ou religieux interdisent souvent tout discours critique sur les idées religieuses ou les responsables. Elles illustrent enfin les menaces graves et croissantes qui pèsent sur un Internet ouvert et sûr.

3. En résumé, l'idée que les mots sont des armes est extrêmement répandue. Certes, certaines formes d'expression peuvent infliger des dommages légalement reconnus lorsqu'elles portent atteinte à la vie privée ou à l'égalité devant la loi. Pourtant, la liberté d'expression ne peut être légalement restreinte, sauf au gouvernement à démontrer qu'une telle mesure est prévue par la loi, nécessaire pour atteindre un objectif légitime et proportionnée à cet objectif. L'Organisation des Nations Unies défend depuis longtemps l'idée que la liberté d'expression est indispensable à la participation du public et au débat public, à la responsabilité, au développement durable, au développement humain et à l'exercice de tous les autres

¹ Ces exemples sont tirés de communications du Rapporteur spécial portées à l'attention du Conseil des droits de l'homme depuis août 2014. Les communications transmises entre la dix-huitième session et la trente-deuxième session du Conseil (depuis 2011) sont disponibles à l'adresse suivante : <https://freedex.org>.

² Déclaration conjointe de l'Organisation des Nations Unies et des mécanismes régionaux sur la liberté d'expression et la lutte contre l'extrémisme violent, 4 mai 2016.

droits³. En effet, l'exercice de la liberté d'expression doit pouvoir susciter la controverse, des réactions et des débats, des opinions, des réflexions critiques, voire la joie, la colère ou la tristesse – mais certainement pas la punition, la peur et le silence.

4. Le présent rapport ne dresse pas l'inventaire de tous les moyens de répression, mais recense les principaux obstacles contemporains. Articulé autour du cadre juridique fixé par le droit international des droits de l'homme, il offre une analyse des abus et des mauvais usages qui sont faits des motifs légitimes de restriction de la liberté d'expression. Le rapport fait également état de plusieurs tendances positives en matière de liberté d'opinion et de liberté d'expression et se conclut par une série de recommandations tendant à prévenir les atteintes au droit à la liberté d'opinion et d'expression et à promouvoir ce droit.

II. Cadre juridique

5. L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantissent à chacun le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre sans considérations de frontières, des informations et des idées de toute espèce par quelque moyen d'expression que ce soit, y compris sous une forme artistique. Le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont déclaré que la liberté d'expression constituait l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions fondamentales de son progrès et de son développement (voir résolution 21/12 du Conseil des droits de l'homme) et souligné que la liberté de la presse favorisait l'édification de sociétés et de démocraties du savoir ouvertes à tous et promouvait le dialogue interculturel, la paix et la bonne gouvernance (voir résolution 68/163 de l'Assemblée générale). Les deux organes ont souligné l'importance capitale du journalisme dans les résolutions susmentionnées et ont affirmé que les droits dont les personnes jouissent hors ligne devaient également être protégés en ligne, en particulier la liberté d'expression (voir résolutions 20/8, 26/13 et 32/13 du Conseil des droits de l'homme). Les atteintes à la liberté d'expression n'ont rien d'inédit, pas plus que la vive inquiétude qu'elles suscitent au sein des organes de l'Organisation des Nations Unies (voir résolution 1993/45 de la Commission des droits de l'homme et résolution 12/16 du Conseil des droits de l'homme). Comptant 168 États parties et généralement considéré comme occupant une place centrale dans le droit international des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques constitue la norme juridique principale mise en jeu par la grande majorité de nos communications.

6. Au paragraphe 10 de son observation générale n° 34 (2011) sur l'article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression, le Comité des droits de l'homme explique que toute forme de tentative de coercition visant à obtenir de quelqu'un qu'il ait ou qu'il n'ait pas une opinion est interdite. Nul ne peut être pénalisé, harcelé, intimidé ou stigmatisé pour ses opinions. À l'ère du numérique, le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions est mis à rude épreuve. Ainsi, les notes de travail, carnets et journaux de bord stockés sur les ordinateurs portables et dans les serveurs en nuage sont de plus en plus souvent la cible d'attaques (voir A/HRC/29/32, par. 19

³ Voir, par exemple, la cible 16.10 des objectifs de développement durable (résolution 70/1 de l'Assemblée générale).

à 21). Il résulte des faits rapportés dans les communications que certaines personnes seraient harcelées au moins en partie en raison de leur adhésion à une organisation⁴. Ces formes de harcèlement pourraient constituer une atteinte inadmissible au droit de ne pas être inquiété pour ses opinions énoncé au paragraphe 1 de l'article 19, ainsi qu'une atteinte au droit de s'associer librement avec d'autres consacré à l'article 22 du Pacte international.

7. Après avoir posé l'interdiction inconditionnelle de toute ingérence dans le droit à la liberté d'opinion, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques fixe, au paragraphe 3 de son article 19, trois conditions à la restriction par les États de l'exercice de la liberté d'expression. Ces conditions font l'objet d'une application stricte (voir par. 21 à 36 de l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme). Aux termes du paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte, l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales et peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. L'article 20 du Pacte prévoit par ailleurs une double interdiction : celle de toute propagande en faveur de la guerre et celle de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

8. Les « devoirs et responsabilités » énoncés au paragraphe 3 de l'article 19 n'apparaissent nulle part ailleurs dans le Pacte. Il est seulement souligné dans le préambule que l'individu a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient et est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le Pacte. Le texte du Pacte et celui de l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ne mettent pas à la charge des individus des devoirs ou des responsabilités à l'égard de l'État mais envers autrui et envers la communauté dans laquelle ils vivent, ce qui confirme que les seules restrictions légitimes sont celles dont on peut prouver qu'elles sont justifiées par la protection des droits d'autrui ou d'un intérêt public spécifique et qu'elles y sont nécessaires. Il n'est pas rare que les États mettent en avant les devoirs d'une personne pour imposer des restrictions significatives à la liberté d'expression⁵. Toutefois, les mots « devoirs et responsabilités » ne viennent nullement à l'appui du pouvoir de restriction reconnu à l'État. Les textes ne privilégient en aucun cas l'État au détriment des droits dont jouissent les individus en application du Pacte et de la Déclaration⁶.

⁴ Voir, par exemple, les chefs d'accusation d'« appartenance aux Frères musulmans » (A/HRC/31/79, affaire n° EGY 6/2015 et les réponses du Gouvernement); les condamnations en Arabie saoudite pour adhésion à l'Association saoudienne pour les droits civils et politiques (A/HRC/28/85, affaire n° SAU 11/2014); et le harcèlement en République démocratique du Congo des membres de l'organisation des droits de l'homme Lutte pour le changement (A/HRC/32/53, affaire n° COD 1/2016).

⁵ Voir, par exemple, A/HRC/32/53, la réponse de la Malaisie à l'affaire n° MYS 6/2014, soutenant que le droit à la liberté d'opinion et à la liberté d'expression doit être exercé de manière « prudente et responsable »; et A/HRC/31/79, la réponse du Kazakhstan aux affaires n°s KAZ 3/2015 et KAZ 4/2015, où il est affirmé que toute norme [relative aux droits de l'homme] comporte des responsabilités.

⁶ Voir également Dirk Voorhoof, *The Right to Freedom of Expression and Information Under the European Human Rights System: Towards a More Transparent Democratic Society*, EUI Working Paper RSCAS 2014/12 (Fiesole, Italy, European University Institute, 2014), p. 2.

III. Restrictions contemporaines imposées à la liberté d'expression

9. Une fois qu'un individu a mis en évidence l'existence d'une restriction de la liberté d'expression, il incombe à l'État de prouver que celle-ci est conforme aux exigences du droit des droits de l'homme (voir par. 27 de l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme). Pour ce faire, il est essentiel de démontrer que la restriction « ne compromet pas le droit lui-même » (ibid., par. 21). Conformément à cette obligation, nous demandons aux États, dans chacune des communications que nous leur adressons, de fournir la raison motivant la restriction de la liberté d'expression présumée. Ces communications offrent ainsi aux États une occasion de prouver qu'ils respectent les normes juridiques, tout en nous donnant, ainsi qu'aux autres Rapporteurs spéciaux, un moyen d'assurer la protection du droit et de comprendre les tendances relatives à l'exercice de celui-ci.

10. Nous avons reçu des réponses à nos communications. Dans la majorité des cas (environ 52 %), les États se bornent à en accuser réception (voir A/HRC/32/53). Dans les cas cependant où ils répondent sur le fond, les États reconnaissent généralement que le cadre juridique applicable en la matière se trouve dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Plusieurs États ont apporté des réponses exhaustives, répondant aux points de fait et de droit soulevés par nous. Parmi les réponses éclairantes sur le fond (même si les points de vue exprimés peuvent diverger du nôtre), on peut citer les explications fournies par le Pakistan sur la législation relative à sa cybersécurité, la réponse du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative aux inquiétudes soulevées par le projet de loi sur les pouvoirs d'investigation et la réponse de la Turquie à nos graves préoccupations quant au traitement des universitaires⁷.

11. Si la communication n'a pas à elle seule vocation à prouver qu'il y a eu violation de l'article 19 du Pacte, les États doivent néanmoins prouver que la restriction apportée remplit les trois conditions énoncées au paragraphe 3 de l'article 19 : légalité, légitimité de l'objectif poursuivi, nécessité et proportionnalité.

A. Légalité

12. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 19, toute restriction doit être fixée par la loi. Il ne suffit pas, pour que cette condition soit remplie, que la restriction soit prévue par une loi ou une réglementation nationales. Encore faut-il qu'elle soit libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu ou aux personnes chargées de son application d'adapter leur comportement en fonction, et qu'elle soit accessible pour le public. Elle ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application le pouvoir de décider de la restriction de la liberté d'expression (voir observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, par. 24 à 26). Dans nos communications, nous avons relevé au moins trois problèmes pouvant soulever des inquiétudes quant à la condition de légalité.

⁷ Voir A/HRC/32/53, affaire n° PAK 13/2015, réponse du Gouvernement, et affaire n° GBR 4/2015, réponses du Gouvernement; et A/HRC/33/32, affaire n° TUR 3/2016, réponse du Gouvernement.

13. Premièrement, la législation emploie souvent des termes généraux qui donnent aux autorités une grande latitude pour restreindre la liberté d'expression et qui éclairent insuffisamment les individus sur la distinction entre comportements légaux et illégaux. Ainsi, nous avons fait part à la Chine des préoccupations que nous inspirait son projet de loi relatif à la cybersécurité en 2015, notant que les dispositions de la loi (l'obligation faite aux individus de respecter l'ordre public et la morale sociale et de ne pas utiliser Internet pour se livrer à des activités portant atteinte à la sécurité nationale ou pour troubler l'ordre social) laissent par leur trop grande imprécision un pouvoir d'appréciation excessif aux autorités⁸.

14. Le renforcement des législations antiterroristes soulève également des préoccupations du fait de leur manque de précision. En 2015, nous avons, avec d'autres titulaires de mandat, émis des inquiétudes à propos de la formulation ambiguë de la législation antiterroriste du Kenya, qui comprenait une disposition érigeant en infraction pénale la publication de contenus obscènes, sanglants ou choquants pouvant engendrer la peur et la panique dans l'opinion⁹. Nous avons également, avec d'autres Rapporteurs spéciaux, fait part de nos préoccupations au sujet de la réforme de la loi pénale espagnole, notamment des dispositions incriminant en termes généraux l'« apologie du terrorisme », au sujet du texte de dispositions similaires d'une loi française adoptée récemment¹⁰. Le caractère imprécis de telles restrictions rend possible la répression de formes d'expression qui ne devraient pas faire l'objet de limitations.

15. Deuxièmement, les procédures législatives n'accordent souvent pas assez de temps à la participation du public ou ne respectent pas les obligations de l'État relatives aux droits de l'homme. En 2014, par exemple, le Monténégro a adopté une loi sur la liberté de réunion sans vraiment laisser aux législateurs et au public la possibilité de participer¹¹. Le Brésil s'est doté d'une législation antiterroriste en suivant une procédure accélérée similaire, malgré les inquiétudes exprimées par les spécialistes des droits de l'homme¹². En 2016, nous nous sommes, avec d'autres titulaires de mandat, inquiétés du calendrier accéléré retenu pour l'adoption par la Fédération de Russie de la loi sur la cybersécurité, qui semblait ne pas prendre en considération les points de vue de la société civile et autres parties prenantes¹³.

16. Troisièmement, les lois ne donnent généralement pas aux tribunaux ou aux organismes de contrôle tiers indépendants la compétence nécessaire pour examiner les allégations de violations de ces droits. En 2016, dans le contexte de la loi sur l'état d'urgence en France, par exemple, un certain nombre de titulaires de mandats se sont inquiétés de l'absence de procédure judiciaire préalable à la dissolution de certaines organisations¹⁴. Nous avons également, avec d'autres titulaires de mandats, fait part de nos préoccupations quant à la nature de la nomination de

⁸ Voir A/HRC/31/79, affaire n° CHN 7/2015.

⁹ Voir A/HRC/29/50, affaire n° KEN 7/2014.

¹⁰ Voir A/HRC/29/50, affaire n° ESP 3/2015 et la réponse du Gouvernement, et l'affaire n° FRA 1/2015 et la réponse du Gouvernement. On trouve un autre exemple d'interdiction rédigée en termes larges et vagues dans le document A/HRC/28/85, affaire n° LAO 1/2014.

¹¹ Voir A/HRC/30/27, affaire n° MNE 1/2015.

¹² Voir A/HRC/31/79, affaire n° BRA 8/2015 et la réponse du Gouvernement.

¹³ Voir affaire n° RUS 7/2016.

¹⁴ Voir A/HRC/32/53, affaire n° FRA 7/2015 et la réponse du Gouvernement, et la déclaration commune du 19 janvier 2016, disponible en français à l'adresse suivante : www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F.

commissaires judiciaires dans le cadre des discussions autour de la loi sur les pouvoirs d'investigation au Royaume-Uni¹⁵. En ce qui concerne l'Égypte, nous avons noté que le pouvoir d'octroyer et de retirer les permis relatifs aux œuvres artistiques, tout comme le pouvoir de juger les recours portés contre de telles décisions appartenait exclusivement au Ministère de la culture¹⁶.

B. Nécessité de protéger un objectif légitime

17. Le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte fait obligation aux États de prouver que les moyens choisis pour atteindre un objectif légitime sont nécessaires et proportionnés au respect des droits ou de la réputation d'autrui, ou à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la morale publiques. Ces conditions de nécessité et de proportionnalité s'appliquent également aux interdictions posées à l'article 20 du Pacte (voir l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, par. 50 à 52). L'État doit établir un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace présumée (ibid., par. 35). La limitation doit être appliquée dans un objectif précis et ne saurait porter atteinte aux autres droits de la personne visée; de plus, tout empiètement sur les droits de tierces parties doit être limité et justifié à la lumière de l'intérêt que cette mesure de limitation vise à défendre (voir A/HRC/29/32, par. 35). La limitation doit être le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché (voir l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, par. 34).

18. Parmi les motifs admissibles de restriction, les États invoquent souvent la sécurité nationale et l'ordre public. La « sécurité nationale », qui n'est pas définie dans le Pacte, devrait être utilisée uniquement dans les cas où l'intérêt de la nation tout entière est en jeu, ce qui exclurait les limitations instaurées au seul bénéfice d'un gouvernement, d'un régime ou d'un groupe d'influence¹⁷, point souligné dans les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, adoptés en 1985 (E/CN.4/1985/4, annexe). La protection de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale d'un État peut être un autre motif¹⁸. De même, l'« ordre public » doit être limité aux situations précises dans lesquelles une restriction peut être clairement justifiée¹⁹.

¹⁵ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Submission to the joint committee on the draft investigatory powers bill*, 21 Décembre 2015, disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Submission_UN_Special_RapporteursJan2016.pdf. Voir aussi A/HRC/32/53, affaire n° GBR 4/2015, réponses du Gouvernement.

¹⁶ Voir A/HRC/31/79, affaire n° EGY 9/2015.

¹⁷ Alexandre Charles Kiss, « Permissible limitations on rights », in Louis Henkin (dir.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, Columbia University Press, 1981. Voir aussi l'article 19 des *Principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information*, Londres, 1996.

¹⁸ Voir Alexandre Charles Kiss, « Permissible limitations on rights », p. 297.

¹⁹ Ibid., p. 299 à 302, et American Association for the International Commission of Jurists, *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations*, E/CN.4/1985/4, annexe, par. 22 à 24.

19. Toutefois, les États se servent souvent de la sécurité nationale ou de l'ordre public comme prétexte pour légitimer toutes sortes de limitations. Le Conseil des droits de l'homme a reconnu ce problème en 2008 dans sa résolution 7/36, dans laquelle il a souligné la nécessité de veiller à ce que la sécurité nationale – y compris la lutte contre le terrorisme – ne soit pas invoquée de façon injustifiée ou arbitraire pour restreindre le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Un moyen de lutter contre l'invocation injustifiée ou arbitraire de l'un de ces deux motifs consiste à insister pour que les gouvernements rapportent la preuve du risque que représente l'expression en question pour la sécurité nationale ou l'ordre public, démontrent que la mesure choisie remplit les conditions de nécessité et de proportionnalité et qu'elle constitue la solution la moins restrictive pour protéger les intérêts à sauvegarder, et que toute limitation est soumise à un contrôle indépendant²⁰. En 2016, nous avons indiqué à un juge fédéral des États-Unis d'Amérique comment l'article 19 pouvait être utilisé pour apprécier les demandes visant à obtenir l'accès aux contenus cryptés des appareils électroniques personnels. Dans notre courrier, nous avons souligné que les pouvoirs publics avaient à leur disposition des mesures de substitution pour enquêter sur le massacre commis à San Bernardino (Californie) en 2015 et que la décision envisagée aurait des répercussions sur la sécurité et la liberté d'expression d'un nombre vraisemblablement très élevé de personnes (et serait donc disproportionnée)²¹.

Surveillance et sécurité individuelle en ligne

20. Il est courant que les États invoquent la sécurité nationale ou l'ordre public pour justifier l'ingérence dans la sécurité personnelle et la vie privée dans le cadre des affaires de surveillance des communications personnelles, de cryptage et d'anonymat, sujets traités dans notre rapport au Conseil des droits de l'homme en 2015 (A/HRC/29/32), dans le rapport de notre prédécesseur en 2013 (voir A/HRC/23/40) et dans le rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique (A/HRC/27/37). La surveillance, qui comprend aussi bien la collecte en masse de données que les attaques ciblant tels individus ou telles communautés, porte directement atteinte à l'intimité de la vie privée et à la sécurité nécessaires à la liberté d'opinion et d'expression, et doit toujours être appréciée au regard des conditions énoncées par l'article 19 du Pacte. Nous sommes préoccupés de constater qu'en pratique, ces conditions sont rarement respectées. Une loi récemment adoptée en Fédération de Russie impose aux fournisseurs d'accès à Internet de décrypter les communications par la mise en place, semble-t-il, de portes dérobées susceptibles de compromettre la sécurité des utilisateurs de façon disproportionnée¹³. Le Royaume-Uni et la France ont tous deux proposé de conférer à leurs services de police et de renseignement le pouvoir de demander aux entreprises de leur donner l'accès aux communications cryptées de leurs utilisateurs (voir A/HRC/29/32, par. 45)²². La Constitution du Brésil interdit totalement l'anonymat en ligne et hors ligne (ibid., par. 49). Nous avons conscience que certaines de ces mesures relèvent d'une

²⁰ Voir *Principes mondiaux relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information (Principes de Tshwane)*, New York, Open Society Foundation, 2013, principe 3.

²¹ Lettre au juge Sheri Pym, Tribunal fédéral du district de Californie, « In the matter of the search of an Apple iPhone seized during the execution of a search warrant on a black Lexus IS300, California license plate 35KGD203, ED n° CM 16-10 (SP) », 2 mars 2016.

²² Voir aussi Bénédicte Dambrine, « The state of French surveillance law », *Future of Privacy Forum White Paper*, décembre 2015.

volonté sincère de prévenir le terrorisme ou de garantir l'ordre public, mais les gouvernements n'ont pas établi que l'ingérence dans la sécurité sur Internet constituait une mesure nécessaire ou proportionnée eu égard aux menaces réelles qu'elle fait peser sur la vie privée et la liberté d'expression.

Coupures d'Internet

21. Les gouvernements ont aussi interrompu les services d'accès à Internet et de télécommunications au nom de la sécurité nationale et de l'ordre public. C'est ainsi que des réseaux entiers ont été coupés, des sites et des plateformes bloqués et des services mobiles et de télécommunications suspendus. La Turquie et l'Ouganda auraient tous deux restreint l'accès à Internet à l'approche d'élections²³. La Malaisie a invoqué sa loi sur la sédition pour justifier le blocage d'un site d'information, tandis que Nauru a bloqué un certain nombre de médias sociaux en 2015 sous prétexte notamment de prévention de la criminalité²⁴. Pendant ma mission au Tadjikistan en 2016, nous avons pu constater que les autorités avaient coupé à plusieurs reprises l'accès à des services de messagerie lors de manifestations et avait bloqué pendant une longue période l'accès aux sites de médias sociaux étrangers²⁵. La République démocratique du Congo, le Burundi, l'Inde, le Bangladesh, le Brésil et le Pakistan auraient bloqué Internet et des services de messages courts en 2015²⁶.

22. En 2016, le Conseil des droits de l'homme a condamné sans équivoque les mesures qui visent à empêcher ou à perturber délibérément l'accès à l'information ou la diffusion d'informations en ligne, en violation du droit international des droits de l'homme, et invité tous les États à s'abstenir de telles pratiques et à les faire cesser (voir résolution 32/13 par. 10 du Conseil). Le blocage des plateformes en ligne et l'arrêt des infrastructures de télécommunications sont des menaces persistantes, car ces mesures, fussent-elles justifiées par des considérations de sécurité nationale ou d'ordre public, ont généralement pour effet de bloquer les communications de millions d'individus (A/HRC/32/38, par. 45 à 48)²⁷. Dans une déclaration conjointe publiée en 2015, l'Organisation des Nations Unies et des

²³ Voir HCDH, « Turkey: first Twitter, now YouTube – United Nations rights experts concerned at attempts to restrict access before elections », 28 mars 2014, article consultable à l'adresse www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14454&LangID=E; voir aussi <https://www.apc.org/en/pubs/joint-letter-internet-shutdown-uganda>.

²⁴ Voir A/HRC/31/79, affaire n° MYS 3/2015; et A/HRC/30/27, affaire n° NRU 1/2015.

²⁵ Observations préliminaires du Rapporteur spécial à l'issue de sa visite au Tadjikistan, 9 mars 2016.

²⁶ Communication adressée par l'Institute for Human Rights and Business au Rapporteur spécial (voir A/HRC/32/38). Un nombre croissant d'États, dont l'Inde, l'Éthiopie, l'Algérie et l'Iraq, auraient demandé le blocage à grande échelle de sites Web pour éviter toute triche durant les examens nationaux. Voir Software Freedom Law Centre, « Internet shutdown tracker – India (2013-2016) », 18 avril 2016, article consultable à l'adresse <http://sfllc.in/internet-shutdown-tracker-india-2013-2016/>; Centre for Intellectual Property and Information Technology Law, « Ethiopia : Internet shutdown amid recent protests? » 10 août 2016, article consultable à l'adresse <http://blog.cipit.org/2016/08/10/ethiopia-internet-shutdown-amidst-recent-protests/>; Social Media Exchange, « Algeria reconsiders blocking social media to prevent cheating on exams », 22 juin 2016, article consultable à l'adresse www.smex.org/algeria-reconsiders-blocking-social-media-to-prevent-cheating-on-exams/; Social Media Exchange, « Leaked e-mail: Iraq shuts down its Internet, again », 16 mai 2016, article consultable à l'adresse www.smex.org/leaked-email-iraq-shutdown-its-internet-again/.

²⁷ La liste des coupures d'Internet peut être consultée ici www.accessnow.org/keepit/.

experts régionaux en matière de liberté d'expression ont condamné les coupures d'Internet (les fameux « boutons d'arrêt d'urgence ») les qualifiant d'illégales²⁸. De même, l'arrestation de blogueurs et de journalistes en ligne ainsi que d'autres formes d'atteinte à l'expression numérique reposent souvent sur des considérations de sécurité nationale sans que la nécessité de ces mesures ne soit démontrée.

Prévenir ou combattre le terrorisme et l'extrémisme violent

23. L'ordre public est souvent invoqué par les États pour justifier les mesures prises dans le cadre de la lutte contre l'extrémisme violent. Les mesures adoptées sont rarement suffisamment restreintes pour satisfaire les critères de nécessité ou de proportionnalité. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a exhorté les gouvernements à lutter contre les problèmes posés par l'extrémisme en utilisant des définitions précises et en prenant des mesures proportionnées. Il a critiqué la résolution 30/15 du Conseil des droits de l'homme sur les droits de l'homme et l'action menée pour prévenir et combattre l'extrémisme violent, laquelle est selon lui susceptible de « permettre à certains gouvernements de qualifier des actes non violents critiques à l'égard de l'État comme de l'extrémisme violent » (voir A/HRC/31/65, par. 27). Dans une déclaration conjointe annuelle publiée en 2016, l'Organisation des Nations Unies et des experts régionaux en matière de liberté d'expression se sont déclarés gravement préoccupés par le fait que les dispositifs de lutte contre l'extrémisme violent ne respectaient pas les normes internationales²⁹. Ainsi, en Fédération de Russie une loi récemment adoptée incrimine en termes larges les déclarations soutenant « l'idéologie et la pratique du terrorisme ». Au Kirghizistan, l'article 11 de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes interdit la diffusion de contenus extrémistes encourageant ou justifiant des comportements qualifiés notamment d'« atteinte à la dignité nationale » ou d'« organisation de perturbations de masse »³⁰.

Mises en cause du droit à l'information

24. La sécurité nationale est aussi utilisée pour justifier la non-divulgaration d'informations d'intérêt public, de nombreux gouvernements accordant des classifications de sécurité démesurées à un grand nombre d'informations et de documents, et d'autres étant peu transparents sur les conditions de fond et de forme de la procédure de classification. Ainsi, au Japon, le Gouvernement a adopté une loi sur la protection de secrets spécifiques, qui inspire des inquiétudes sous le rapport de la transparence, du contrôle par des tiers, de la protection des journalistes et de leurs sources ainsi que des lanceurs d'alerte³¹. Aux États-Unis, la législation en

²⁸ Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les réponses aux situations de conflit, 4 mai 2015.

²⁹ Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et la lutte contre l'extrémisme violent, 4 mai 2016.

³⁰ Article 19, « Kyrgyzstan: law on countering extremist activity », Londres, 2015, article consultable à l'adresse <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf>.

³¹ Observations préliminaires du Rapporteur spécial à l'issue de sa visite au Japon, 12 au 19 avril 2016.

matière d'espionnage est appliquée de telle sorte que les lanceurs d'alertes ne peuvent pas invoquer l'intérêt public pour se défendre³².

Restrictions à l'expression des discours de haine sur le fondement du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte

25. Souvent, l'interdiction de « l'appel à la haine » est posée par les États en termes généraux qu'il soit précisé que les faits doivent constituer une incitation au sens de l'article 20 du Pacte, et ne remplit pas la condition de nécessité énoncée au paragraphe 3 de l'article 19 (voir A/67/357). Dans un échange avec le Gouvernement du Pakistan, nous avons fait part des inquiétudes que nous inspirait une loi récemment adoptée tendant à limiter l'« extrémisme » et les « discours de haine » sans définir précisément ces deux termes. Le Gouvernement nous a adressé la réponse suivante : « Nous sommes intimement persuadés que, pour lutter contre l'extrémisme, tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être interdit par la loi³³. » Si cette déclaration reprend exactement les termes de l'article 20, il reste que la loi elle-même sanctionnerait la diffusion d'informations encourageant ou susceptibles d'encourager la haine interconfessionnelle, sectaire ou raciale, que cette diffusion constitue ou non une incitation³⁴. De même, le droit européen des droits de l'homme ne définit pas précisément le discours de haine, comme il est souligné dans l'opinion dissidente commune des juges Sajó et Tsotsoria en 2015 dans l'arrêt *Delfi c. Estonie* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme. Les deux juges ont déclaré que, même dans un contexte d'interdiction de l'incitation, le risque que les États réglementent l'expression en ligne sans établir la réalité de l'incitation³⁵.

C. Objectifs illégitimes

1. Introduction

26. Certains États imposent des restrictions pour atteindre des objectifs non autorisés par le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte. En particulier, on a tout lieu de s'inquiéter lorsque les États limitent l'expression dans le domaine des questions d'intérêt public. L'article 19 ne peut jamais être invoqué pour justifier des mesures tendant à museler un plaidoyer en faveur de la démocratie multipartiste, des valeurs démocratiques et des droits de l'homme (voir observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, par. 23). La Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme se sont toutes deux montrées profondément préoccupées par de telles limitations³⁶.

³² Voir A/70/361; Association pour le progrès des communications, « The protection of sources and whistleblowers », 29 juin 2015, article consultable à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf; observations sur les dénonciateurs d'abus présentées par la Freedom of the Press Foundation, consultable à l'adresse www.documentcloud.org/documents/2109062-fpf-comment-to-un-on-whistleblowers.html.

³³ Voir A/HRC/32/53, affaire n° PAK 13/2015, réponse du Gouvernement.

³⁴ Voir www.na.gov.pk/uploads/documents/1470910659_707.pdf.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Delfi AS c. Estonie*, requête n° 64569/09, arrêt du 16 juin 2015, opinion dissidente commune aux juges Sajó et Tsotsoria, par. 14.

³⁶ Voir, par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Ricardo Canese c. Paraguay*, arrêt

27. Les États invoquent souvent restrictions différentes de celles permises par le paragraphe 3 de l'article 19 ou autorisées par l'article 20 du Pacte. Ainsi, l'Arabie saoudite a fait observer que sa loi fondamentale sur la gouvernance prévoyait que tous les moyens d'expression devaient employer un langage courtois et poli³⁷. Or, l'article 19 n'autorise pas les limitations fondées sur des considérations de courtoisie, ce terme étant général et subjectif. Au Burundi, un journaliste radio a été accusé de « manquement à la solidarité publique », motif qui ne figure pas non plus dans les objectifs énoncés au paragraphe 3 de l'article 19³⁸. Le Bangladesh a adopté une politique pour les émissions nationales qui, à de nombreux égards, encourage l'indépendance des radios, mais interdit dans le même temps l'expression d'opinions « contre l'État et l'intérêt public », la « désinformation » et la « dénaturation de la vérité », autant de motifs qui ne reposent pas sur les objectifs autorisés par l'article 19 du Pacte³⁹.

28. Certes, les États ont d'autres intérêts légitimes que ceux qui sont énumérés au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte, notamment des intérêts économiques, diplomatiques et politiques. Le droit des droits de l'homme n'interdit pas aux États de poursuivre de tels objectifs. L'article 19 dispose simplement que les mesures prises pour les atteindre ne doivent pas restreindre la liberté d'opinion et d'expression.

2. La criminalisation de la critique

29. Au cours de notre mandat, nous avons observé que des États limitaient et sanctionnaient la critique ou fournissaient le cadre légal pour ce faire. La répression de la critique dirigée contre le gouvernement ou les agents de l'État est une forme de censure qui menace directement la participation et le débat publics et qui va à l'encontre de l'objet et du but du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la lettre de son article 19. L'expression de telles opinions favorise le débat public, la responsabilité et la participation des citoyens à l'administration de la chose publique⁴⁰. Pourtant, il semble de plus en plus que les États adoptent et appliquent des mesures qui répriment l'expression d'opinions politiques et, partant, cherchent à protéger les pouvoirs en place et les détenteurs de l'autorité et à exclure les acteurs concurrents.

30. Certains États criminalisent directement la critique elle-même. Ainsi, au Viet Nam, des individus auraient été placés en détention et poursuivis du chef de propagande contre l'État⁴¹. De même, en Iran, des individus ont été arrêtés et poursuivis pour propagande contre le système et offense aux plus hauts dirigeants de la nation⁴². En Azerbaïdjan, des militants ont été placés en détention et poursuivis pour trahison après avoir critiqué le Président du pays⁴³. Au Koweït, les

du 31 août 2004, série C n° 111; Cour européenne des droits de l'homme, *Şener c. Turquie*, requête n° 26680/95, arrêt du 18 juillet 2000.

³⁷ Voir A/HRC/29/50, affaire n° SAU 1/2015, réponse du Gouvernement.

³⁸ Ibid., affaire n° BDI 2/2015.

³⁹ Ibid., affaire n° BGD 5/2014 et réponse du Gouvernement.

⁴⁰ Voir observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, par. 13, 28, 34 et 38 à 43; Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Ricardo Canese c. Paraguay*, arrêt du 31 août 2004, par. 88.

⁴¹ Voir A/HRC/32/53, affaire n° VNM 3/2015.

⁴² Voir A/HRC/31/79, affaire n° IRN 9/2015.

⁴³ Voir A/HRC/28/85, affaire n° AZE 4/2014, et réponse du Gouvernement.

autorités ont poursuivi un journaliste du chef d'outrage à l'autorité judiciaire pour avoir déploré la condamnation d'autres personnes dans des tweets⁴⁴. Au Népal, des journalistes ont été accusés d'outrage pour avoir publié des articles critiquant l'institution judiciaire⁴⁵. À Bahreïn, un militant a été poursuivi pour avoir critiqué les actes de torture et de maltraitance commis dans une prison bahreïnienne⁴⁶. Au Myanmar, les autorités ont condamné des individus qui avaient critiqué ou insulté l'armée. Au Cambodge, des personnes ont fait l'objet de poursuites et de harcèlement pour avoir critiqué la politique gouvernementale⁴⁷.

31. Plusieurs États utilisent les lois incriminant la sédition ou la trahison pour cibler les critiques. En Malaisie, par exemple, les autorités continuent de justifier les poursuites sur le fondement d'une loi qui criminalise les tendances ou les propos séditieux au nom de l'harmonie nationale⁴⁸. Or, dans la pratique, des dizaines de personnes ont été arrêtées ou poursuivies sur le fondement de la loi sur la sédition pour avoir tenu des propos critiques à l'égard du Gouvernement⁴⁹. Au Swaziland, des militants ont été arrêtés pour sédition après avoir critiqué le régime monarchique du pays⁵⁰. En Inde, des poursuites ont été engagées contre des individus, notamment une chanteuse populaire accusée d'avoir écrit des textes hostiles aux autorités locales, sur le fondement de l'article 124 A du Code pénal, qui interdit l'expression d'opinions qui sont susceptibles d'inciter à la haine ou au mépris et qui excitent ou tentent d'exciter la désaffection à l'égard du gouvernement⁵¹. En Gambie, un journaliste a été poursuivi pour sédition et publication de fausses informations avec l'intention de semer la peur et la panique⁵². En Jordanie, un universitaire a été arrêté et poursuivi pour atteinte au régime politique du Royaume après avoir tenu des propos prétendument hostiles au Gouvernement sur sa page Facebook⁵³.

32. Les militants politiques et les défenseurs des droits de l'homme sont tout particulièrement visés par ces dispositions qui sanctionnent la critique, souvent sous le couvert de sauvegarde de l'ordre public. Ainsi, à Bahreïn, des militants des droits de l'homme ont été harcelés à maintes reprises, l'un d'eux ayant été poursuivi pour avoir déchiré une photo du Roi⁵⁴. En République bolivarienne du Venezuela, les autorités ont poursuivi et mis au secret un dirigeant politique de l'opposition⁵⁵. En Thaïlande, des étudiants ont été placés en détention par les militaires pour avoir milité en faveur du Premier Ministre évincé par un coup d'État⁵⁶.

⁴⁴ Voir A/HRC/32/53, affaire n° KWT 7/2015. Réponse en cours de traduction.

⁴⁵ A/HRC/28/85, affaire n° NPL 5/2014.

⁴⁶ A/HRC/31/79, affaire n° BHR 4/2015, et A/HRC/30/27, affaire n° BHR 2/2015.

⁴⁷ Voir A/HRC/31/79, affaire n° MMR 9/2015; HCDH, « United Nations rights experts urge Cambodia to stop attacks against civil society and human rights defenders », 12 mai 2016.

⁴⁸ Voir A/HRC/32/53, affaire n° MYS 3/2015.

⁴⁹ Ibid.; voir également affaire n° MYS 6/2014, et A/HRC/29/50, affaire n° MYS 1/2015.

⁵⁰ Voir A/HRC/30/27, affaire n° SWZ 2/2015.

⁵¹ Voir A/HRC/32/53, affaire n° IND 15/2015. Voir également A/HRC/22/67, affaire n° IND 24/2012, et Human Rights Watch, *Stifling Dissent: The Criminalization of Peaceful Expression in India* (États-Unis d'Amérique, 2016).

⁵² Voir A/HRC/32/53, affaire n° GMB 3/2015.

⁵³ Ibid., affaire n° JOR 1/2016.

⁵⁴ Voir A/HRC/29/50, affaire n° BHR 15/2014.

⁵⁵ Voir A/HRC/28/85, affaire n° VEN 6/2014.

⁵⁶ Ibid., affaire n° THA 9/2014.

33. Ces motifs sont étroitement liés aux poursuites engagées sur le fondement des lois réprimant le crime de lèse-majesté et aux poursuites pour diffamation au civil et au pénal. En Thaïlande par exemple, des personnes sont régulièrement arrêtées, poursuivies et condamnées à des peines pouvant atteindre plusieurs dizaines d'années pour avoir critiqué la famille royale⁵⁷. Le Gouvernement fait valoir que la loi protège les droits ou la réputation des membres de la famille royale de la même façon que la loi sur le délit de diffamation garantit ceux des citoyens, sans reconnaître l'importance capitale qui s'attache à l'expression d'opinions sur la politique, la gouvernance et la vie publique⁵⁸. On retrouve également ce type de poursuites dans d'autres pays dirigés par une famille royale, tels que les Pays-Bas⁵⁹. Tout comme les lois criminalisant la critique des agents de l'État ou des membres de familles royales, les lois qui érigent en infraction les insultes ou les critiques envers des fonctionnaires étrangers sont manifestement incompatibles avec la liberté d'expression et injustifiables sur le fondement du paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte. En 2016, le Représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a exhorté les gouvernements à abroger les lois qui protègent de la critique les dirigeants étrangers uniquement à raison de leur fonction ou de leur qualité⁶⁰. Nous partageons les inquiétudes du Conseil des droits de l'homme à l'égard des « recours abusifs aux dispositions législatives concernant la diffamation et la calomnie » (voir résolution 12/16 du Conseil) et nous estimons que toute sanction pénale ou toute sanction civile excessive pour diffamation est en général incompatibles avec l'article 19 du Pacte devrait être abolie.

34. La répression de la diffamation envers les agents de l'État est généralisée et porte directement atteinte à la liberté d'expression, aussi bien en sanctionnant la liberté d'expression qu'en dissuadant les individus de critiquer la politique du gouvernement ou les agents de l'État⁶¹. Journalistes et écrivains sont régulièrement poursuivis en diffamation au pénal ou au civil. Ainsi, en Angola, un auteur a été poursuivi et condamné du chef de diffamation pour avoir publié un ouvrage sur les diamants de la guerre et la corruption dans le pays⁶². Au Honduras, des fonctionnaires auraient intimidé des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme en les menaçant de poursuites en diffamation⁶³. Au Tadjikistan, si le Gouvernement a éliminé les sanctions pénales pour diffamation dans la plupart des cas (mais pas pour la diffamation du Président), les agents de l'État peuvent encore engager une action civile en diffamation contre des journalistes ou des éditeurs⁶⁴.

⁵⁷ Voir A/HRC/32/53, affaire n° THA 9/2015; et A/HRC/29/50, affaire n° THA 13/2014.

⁵⁸ Voir A/HRC/29/50, affaire n° THA 13/2014, réponse du Gouvernement.

⁵⁹ Nous notons avec satisfaction que l'abrogation de la loi aux Pays-Bas a été proposée au Parlement. Voir <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2016Z08348&dossier=34456>.

⁶⁰ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Dunja Mijatović, Représentante pour la liberté des médias, communiqué 5/2106.

⁶¹ Voir Article 19, *Définir la diffamation : Principes relatifs à la liberté d'expression et la protection de la réputation*, International Standards Series (Londres, 2000); Committee to Protect Journalists, Thomas Reuters Foundation et Debevoise and Plimpton, *Critics are not Criminals: Comparative Study of Criminal Defamation Laws in the Americas* (2016).

⁶² Voir A/HRC/31/79, affaire n° AGO 1/2015 et réponse du Gouvernement.

⁶³ Voir A/HRC/28/85, affaire n° HND 7/2014 et réponse du Gouvernement. Voir également A/HRC/31/79, affaire HND 4/2015.

⁶⁴ Observations préliminaires du Rapporteur spécial présentées à la fin de sa visite au Tadjikistan, 9 mars 2015, consultables à l'adresse : <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17193&LangID=E>. Voir également A/HRC/26/30/Add.2.

S'agissant en particulier des personnalités publiques, la législation nationale devrait veiller à ce que tout défendeur dans une action en diffamation puisse invoquer l'intérêt général, et à ce que même les déclarations fausses publiées à tort mais sans malveillance ne soient pas rendues contraires à la loi ou considérées comme une infraction pénale (voir observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, par. 47). Dans leur déclaration commune publiée en 2000 sur la liberté d'expression, le Rapporteur spécial, le Représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération et le Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme ont mis en garde contre le risque que les sanctions en matière de diffamation n'aient un effet dissuasif sur l'exercice même de la liberté d'expression⁶⁵.

3. Charge contre les journalistes

35. Tous les moyens indiqués dans la section précédente sont appliqués à l'encontre des personnes qui pratiquent le journalisme, autrement dit, la collecte régulière d'informations, avec ou sans formation, accréditation ou autre forme de reconnaissance officielle, dans l'intention de diffuser des informations sous quelque forme que ce soit. Les attaques contre le journalisme recouvrent de nombreux thèmes du présent rapport. Néanmoins, il importe de souligner que les attaques contre les journalistes sont fondamentalement incompatibles avec la protection de la liberté d'expression et l'accès à l'information et, partant, devraient être mises en évidence indépendamment de tout motif de restriction. Les États sont tenus non seulement de respecter le journalisme mais également de garantir la protection des journalistes et de leurs sources en se dotant de lois solides, en poursuivant ceux qui les violent et en assurant toute la sécurité nécessaire⁶⁶.

36. Le recours aux lois antiterroristes pour restreindre la liberté de la presse et sanctionner les journalistes est l'un des moyens les plus graves et les plus préoccupants employés contre le journalisme. La lutte contre le terrorisme sert de prétexte fourre-tout pour entraver la circulation de l'information et justifier la détention de journalistes, de blogueurs et autres personnes travaillant dans les médias. En Australie, la loi de 2015 sur les services de contrôle aux frontières aurait pour effet d'ériger en infraction les reportages sur les conditions de détention dans les centres de rétention de migrants⁶⁷. L'Éthiopie aurait invoqué le Code pénal et la Proclamation antiterroriste de 2009 pour arrêter des journalistes et des blogueurs du groupe « Zone 9 » pour collaboration avec des organisations étrangères de défense des droits de l'homme et incitation à la violence par le biais des médias sociaux en vue de déstabiliser le pays, alors qu'en réalité ils travaillaient pour des médias en ligne indépendants⁶⁸. En Turquie, les autorités auraient eu recours aux lois contre le terrorisme pour placer des journalistes en détention et cibler des universitaires⁶⁹. En

⁶⁵ Mécanismes internationaux pour la promotion de la liberté d'expression, Current Challenges to Media Freedom : Déclaration conjointe (Londres, 2000).

⁶⁶ Voir résolutions 2222 (2015) et 1738 (2015) du Conseil de sécurité; Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Programme international pour le développement de la communication, « Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité » (2012).

⁶⁷ Voir A/HRC/31/79, affaire n° AUS 5/2015 et réponse du Gouvernement.

⁶⁸ Voir A/HRC/29/50, affaire n° ETH 2/2015.

⁶⁹ A/HRC/31/79, affaire n° TUR 3/2015 et réponse du Gouvernement. Voir également A/HRC/29/50, affaire n° TUR 1/2015 et réponse du Gouvernement.

2014, le Nigéria a également été critiqué pour avoir menacé et harcelé près d'une dizaine de journaux indépendants sous couvert de lutte contre le terrorisme⁷⁰.

37. En République islamique d'Iran, des journalistes et des blogueurs ont à maintes reprises été arrêtés sous de douteuses accusations d'espionnage⁷¹ ou de complot contre la sûreté de l'État⁷² – problèmes exacerbés par le fait que les poursuites judiciaires se tiennent à huis clos. En Allemagne, si le Gouvernement est à juste titre vite revenu sur sa position, deux journalistes en ligne ont néanmoins fait l'objet d'une enquête pour avoir écrit des articles sur les pratiques de surveillance des autorités, au motif qu'il fallait protéger la faculté du ministère public de lutter contre l'extrémisme⁷³. En Ukraine, 41 journalistes étrangers et blogueurs qui représenteraient une menace pour la souveraineté et les intérêts nationaux ont été interdits d'exercer pendant un an par un décret présidentiel⁷⁴. En Indonésie, des journalistes qui couvraient la situation en Papouasie occidentale ont été arrêtés et poursuivis pour utilisation abusive de leurs visas et tentative de trahison⁷⁵.

38. Lors des manifestations, il est fréquent que les journalistes soient placés en détention et empêchés de faire leur travail. Tel est le cas en Égypte, où des journalistes recueillant des informations sur les manifestations ont été arrêtés sous diverses inculpations, notamment pour participation à des activités terroristes⁷⁶. En République bolivarienne du Venezuela, au moins sept journalistes et professionnels des médias ont été arrêtés et se sont fait confisquer leur matériel pour avoir couvert des pillages et des manifestations publiques⁷⁷. Il arrive également que les responsables locaux s'acquittent de leurs fonctions sans réellement tenir compte du rôle des journalistes, en particulier pendant les manifestations. Ainsi, au Mexique, un journaliste qui couvrait des manifestations aurait été arrêté et gravement maltraité par les autorités locales⁷⁸. Aux États-Unis, en 2014, des journalistes couvrant les manifestations à Ferguson (Missouri) ont été placés en détention par les autorités locales⁷⁹.

39. Fait sans doute plus préoccupant encore, les gouvernements manquent souvent de prendre des mesures de protection et de répression de nature à dissuader les attaques contre les journalistes. Le Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme a présenté des statistiques alarmantes sur les meurtres, enlèvements et autres formes d'agression dont sont victimes les journalistes dans la région des Amériques et pour lesquels très peu de coupables ont été condamnés, malgré certains efforts visant à créer des mécanismes spéciaux pour protéger les journalistes⁸⁰. Les propos tenus par les plus hauts

⁷⁰ Voir A/HRC/28/85, affaire n° NGA 3/2014.

⁷¹ Voir A/HRC/31/79, affaire n° IRN 13/2015.

⁷² Ibid., affaire n° IRN 9/2015.

⁷³ Ibid., affaire n° DEU 1/2015.

⁷⁴ Ibid., affaire n° UKR 6/2015.

⁷⁵ Voir A/HRC/28/85, affaire n° IDN 4/2014.

⁷⁶ Voir A/HRC/27/72, affaire EGY 7/2014 et réponse du Gouvernement et affaire n° EGY 6/2014; et A/HRC/31/79, affaire n° EGY 16/2015.

⁷⁷ HCDH, Venezuela: « Crisis: United Nations and Inter-American experts raise alarm at deterioration of media freedom », 4 août 2016, consultable à l'adresse : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20343&LangID=E#sthash.mpZ7TLQn.dpuf>.

⁷⁸ Voir A/HRC/30/27, affaire n° MEX 2/2015 et réponse du Gouvernement.

⁷⁹ Voir A/HRC/28/85, affaire n° USA 14/2014.

⁸⁰ Commission interaméricaine des droits de l'homme, Organisation des États américains, *Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression: Annual Report of the*

dirigeants comptent, comme nous l'avons souligné à la suite des discours menaçants prononcés par les dirigeants de la Thaïlande et des Philippines⁸¹. L'impunité dont jouissent les auteurs d'attaques contre les journalistes témoigne d'une indifférence pour le rôle de la presse dans les sociétés démocratiques. Nos communications mettent en évidence des informations faisant état de l'absence de répression dans plusieurs pays, notamment : au Soudan du Sud, où des journalistes ont été tués ou ont disparu⁸²; au Mexique, où des journalistes ont été assassinés et où la répression est inégale⁸³; aux Philippines, où, après presque sept ans, les enquêtes et les poursuites contre les personnes responsables du massacre des journalistes à Maguindanao ne sont toujours pas achevées⁸⁴; en Fédération de Russie, où, selon de multiples informations, des journalistes auraient été assassinés, sans que leurs meurtriers soient poursuivis⁸⁵.

40. En plus des violences physiques et des attaques, les journalistes sont également l'objet de toute une série de mesures punitives qui portent atteinte à leur bien-être et à leurs moyens d'existence. Ainsi, le Koweït et Bahreïn auraient cherché à déchoir de leur nationalité des journalistes qui n'ont fait qu'exercer leur métier⁸⁶. En Équateur, les autorités ont engagé des poursuites pour violation du droit d'auteur dans le but de faire supprimer des contenus critiques⁸⁷. Dans le rapport que nous avons présenté à l'Assemblée générale en 2015 (A/70/361), nous avons également mis en évidence les menaces qui pèsent sur les sources des journalistes.

4. Restrictions à la liberté d'expression liées à la religion et aux convictions

41. Le droit des droits de l'homme accorde une grande importance à la liberté de chacun d'avoir des convictions et de pratiquer sa religion. Le Conseil des droits de l'homme s'est inquiété des discriminations et des violences visant des personnes en raison de leur religion ou de leurs convictions (voir résolution 16/18 du Conseil). Néanmoins, ni l'article 18 (liberté de religion, de conscience et de conviction), ni l'article 19 ni l'article 20, paragraphe 2, du Pacte ne protègent les religions, les institutions ou les convictions en tant que telles. Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a noté que le droit à la liberté de religion ou de conviction a parfois été perçu à tort comme protégeant les religions et les systèmes de croyance en eux-mêmes (voir A/HRC/31/18, par. 13), alors qu'en réalité il protège les personnes qui ont ou expriment ces convictions. Au paragraphe 48 de

Inter-American Commission on Human Rights 2015, vol. II (Washington, 2015).

⁸¹ HCDH, « United Nations expert dismayed over Thai leader's intimidating statements against freedom of the press », 1^{er} avril 2015; et HCDH, « Journalists' killings: United Nations experts urge Philippines President-elect to stop instigating deadly violence », 6 juin 2016.

⁸² Voir A/HRC/31/79, affaires n^{os} SSD 2/2015 et SSD 3/2015. Voir également A/HRC/28/85, affaire n^o PHL 5/2014; A/HRC/31/79, affaire n^o BGD 7/2015 et réponse du Gouvernement; et affaire RUS 5/2015 A/HRC/32/53, affaire n^o PAK 12/2015; A/HRC/31/79, affaire n^o AZE 4/2015 et réponse du Gouvernement.

⁸³ Voir A/HRC/28/85, affaire n^o MEX 20/2014 et réponse du Gouvernement.

⁸⁴ Ibid., affaire n^o PHL 5/2014.

⁸⁵ Voir A/HRC/31/79, affaire n^o RUS 5/2015.

⁸⁶ Voir, par exemple, A/HRC/32/53, affaire n^o KWT 7/2015 et réponse du Gouvernement. Voir également Committee to Protect Journalists, « Four Bahraini journalists stripped of citizenship », 4 février 2015.

⁸⁷ Commission interaméricaine des droits de l'homme, Organisation des États américains, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2015*, vol. II (Washington, 2015), par. 543.

son observation générale n° 34, le Comité des droits de l'homme a souligné que les interdictions des manifestations de manque de respect à l'égard d'une religion ou d'un autre système de croyance, y compris les lois sur le blasphème, étaient incompatibles avec l'article 19 du Pacte. Il a également précisé qu'il ne serait pas acceptable que ces interdictions servent à empêcher ou à réprimer la critique des dirigeants religieux ou le commentaire de la doctrine religieuse et des dogmes d'une foi.

42. Les acteurs non étatiques sont particulièrement responsables des attaques commises contre des individus qui expriment leurs convictions. L'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL), les entités qui y sont associées et certains de ses partisans ont commis d'innombrables atrocités dans le monde sur le fondement de l'appartenance religieuse ou ethnique ou de l'expression de convictions. L'attentat contre *Charlie Hebdo* à Paris, par exemple, visait spécifiquement des satiristes qui critiquaient toutes formes de dogme, religieux ou non, même si les meurtriers en l'occurrence semblent avoir été indignés par des représentations du prophète Mahomet. Par ailleurs, la série de meurtres de blogueurs au Bangladesh témoigne d'une volonté de réduire au silence les opinions hostiles à toute conviction religieuse. Ces agressions constituent de graves atteintes à la liberté d'opinion, d'expression et de conviction, dont l'objectif est de faire taire – de façon très directe – non seulement les victimes visées mais également quiconque oserait exprimer un point de vue différent.

43. Le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte interdit l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Il n'autorise pas les restrictions fondées uniquement sur l'« incompatibilité » avec les valeurs de telle ou telle confession. Cet article (pas plus que l'article 19) ne permet pas non plus les restrictions à l'expression d'opinions qui constituent un blasphème⁸⁸. Pourtant, aux Maldives, les autorités ont adopté une loi en 2016 qui érige en infraction les discours non conformes aux normes sociales, à la sécurité nationale et à l'Islam⁸⁹. À Singapour, un adolescent a été condamné pour avoir diffusé une vidéo comportant des propos hostiles au christianisme dans l'intention délibérée de heurter la sensibilité religieuse des chrétiens⁹⁰. Si « heurter la sensibilité religieuse » peut engendrer de réels coûts émotionnels, de telles poursuites n'ont aucun fondement en droit international des droits de l'homme et limitent sans justification la circulation des informations et des idées en matière de religion et de conviction.

⁸⁸ Voir Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, par. 19 (A/HRC/22/17/Add.4, appendice), par. 19.

⁸⁹ Voir http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/MDV_1_2016.pdf.

⁹⁰ Voir A/HRC/32/53, affaire n° SGP 1/2015.

44. En application du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, les États, qui ont l'obligation de respecter et de faire respecter tous les droits de l'homme sont tenus d'assurer la protection des individus contre les atteintes aux droits commises par les acteurs non étatiques. Mais ils doivent également veiller à ne pas encourager, par les lois qu'ils adoptent et les mesures qu'ils prennent, les attaques contre les personnes qui ne partagent pas les mêmes convictions. Pourtant, de nombreux États adoptent et appliquent des lois qui leur permettent de sanctionner les individus qui semblent critiquer les convictions. Ainsi, au Myanmar, le Code pénal a été modifié en 2015 pour sanctionner pénalement les discours visant à provoquer des polémiques religieuses, qui insultent ou tentent d'insulter la religion ou les croyances religieuses (voir A/HRC/31/71, annexe I). En Arabie saoudite, des individus ont été sévèrement punis pour avoir exprimé des convictions religieuses contraires au droit interne⁹¹. À Brunéi Darussalam, une loi a été adoptée en 2014 qui rendrait les personnes insultant l'Islam passibles de la peine de mort, ce que le Gouvernement n'a pas contesté dans sa réponse⁹². Les lois sur le blasphème et l'apostasie dans le monde ne restreignent pas seulement la liberté d'expression; elles soutiennent ceux qui attaquent d'autres personnes en raison de leurs opinions religieuses. Ces lois existent non seulement au Moyen-Orient, en Asie du Sud et du Sud-Est, où elles sont courantes, mais aussi en Europe et dans les Amériques⁹³.

45. Les croyants du monde entier se sentent certainement offensés lorsque leurs convictions sont attaquées, mais nul ne devrait être sanctionné pénalement ou civilement pour avoir critiqué, rejeté voire tourné en dérision une religion, à l'exception des très rares cas où la critique incite à la violence contre un croyant et où la restriction est nécessaire pour protéger ce dernier contre une telle violence. La résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme et le Plan d'Action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (A/HRC/22/17/Add.4, appendice) mettent en évidence les mesures autres que les sanctions pénales ou civiles, telles qu'une meilleure éducation et une meilleure formation dans le domaine de l'application des lois, qui pourraient et devraient permettre de lutter contre les discours injurieux et incitant à la haine.

5. Discrimination à l'encontre de certains groupes

46. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression doit être respecté « sans distinction aucune » (voir art. 2, par. 1, du Pacte). Toutefois, les membres de certains groupes sont souvent victimes d'une discrimination particulière lors de la mise en œuvre des restrictions à la liberté d'expression. Les Rapporteurs spéciaux sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et sur l'indépendance des juges et des avocats s'occupent des questions relatives aux défenseurs des droits de l'homme et aux

⁹¹ Voir HCDH, « United Nations rights expert raises alarm over Saudi Arabia's growing clamp down on freedom of expression » (16 décembre 2015), consultable à l'adresse : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16210&LangID=E et HCDH, « United Nations rights experts urge Saudi Arabia to halt the execution of Palestinian poet Ashraf Fayadh » (3 décembre 2015), consultable à l'adresse : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15810&LangID=E.

⁹² Voir A/HRC/28/85, affaire n° BRN 1/2014 et réponse du Gouvernement.

⁹³ Angelina E. Theodorou, Pew Research Center, « Which countries still outlaw apostasy and blasphemy ? », 29 juillet 2016.

organisations non gouvernementales, souvent en collaboration avec le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Compte tenu du caractère précis et détaillé de leurs rapports⁹⁴, nous ne soulignerons pas ici nos préoccupations communes concernant les restrictions imposées aux organisations non gouvernementales⁹⁵, aux défenseurs des droits de l'homme⁹⁶, aux militants écologistes⁹⁷, aux réfugiés⁹⁸ et aux avocats⁹⁹. Nous mettrons plutôt en exergue plusieurs autres groupes dont l'expression est particulièrement soumise à la répression.

47. Ces dernières années, un certain nombre de gouvernements ont adopté des lois qui portent expressément atteinte à la liberté d'expression sur fondement de l'orientation sexuelle ou de l'identité sexuelle. Ainsi, au Kirghizistan, a été adoptée une loi qui criminalise la diffusion d'informations sur les relations sexuelles « non traditionnelles »¹⁰⁰. En Ouganda, la promotion de l'homosexualité a été érigée en infraction pénale¹⁰¹. En Fédération de Russie, la « propagande homosexuelle » est interdite au niveau fédéral dans tout le pays¹⁰². En Zambie, un défenseur des droits de l'homme s'est d'abord heurté à des retards excessifs au moment de faire enregistrer une organisation non gouvernementale en faveur des droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transsexuels et intersexuels et des travailleurs du sexe avant d'être poursuivi du chef de « racolage à des fins immorales » pour avoir réclamé un meilleur accès aux soins de santé pour les travailleurs du sexe et les minorités sexuelles¹⁰³. Il arrive même que les individus et organisations militant en faveur des droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels ou s'exprimant sur le sujet fassent l'objet de graves menaces de violences physiques. Ainsi, au Honduras, l'impunité des auteurs d'enlèvements, d'agressions ou d'assassinats de défenseurs des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels est systématique¹⁰⁴. Constatant la pression, la discrimination et les violences croissantes exercées à l'encontre de personnes en raison de leur orientation sexuelle, le Conseil des droits de l'homme a pris une mesure importante en décidant de nommer un expert indépendant chargé de lutter contre ce type de discrimination et de violence (voir résolution 32/2 du Conseil).

48. Les femmes peuvent également être l'objet de restrictions particulières dans leur liberté d'expression. En 2013, le Conseil des droits de l'homme a affirmé le rôle fondamental que joue la liberté d'opinion et d'expression en permettant aux

⁹⁴ Voir, par exemple, A/68/299, A/70/217 et A/HRC/32/34.

⁹⁵ Voir, par exemple, HCDH, « Israel: United Nations experts urge Knesset not to adopt pending legislation that could target critical NGOs », 24 juin 2016; voir également A/HRC/31/79, affaire n° KAZ 3/2015.

⁹⁶ Voir A/HRC/32/53, affaire n° RUS 2/2016.

⁹⁷ Voir A/HRC/31/79, affaire n° MNG 1/2015.

⁹⁸ Voir A/HRC/28/85, affaire n° THA 7/2014.

⁹⁹ Voir, par exemple, A/HRC/31/79, affaire n° CHN 6/2015 et réponse du Gouvernement.

¹⁰⁰ HCDH, « Kyrgyzstan: "Don't condemn LGBT people to silence" – UN rights experts urge Parliament to withdraw anti-gay bill », 26 novembre 2014, consultable en anglais à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15349&LangID=E.

¹⁰¹ Voir A/HRC/26/21, affaire n° UGA 1/2014.

¹⁰² Voir A/HRC/23/51, affaire n° RUS 8/2012. Voir également Human Rights Watch, « License to harm: violence and harassment against LGBT people and activists in Russia », 15 décembre 2014.

¹⁰³ Voir A/HRC/32/53, affaire n° ZMB 4/2015.

¹⁰⁴ Voir A/HRC/31/79, affaire n° HND 3/2015.

femmes d'interagir avec l'ensemble de la société, en particulier dans le domaine de la participation à la vie économique et politique, et demandé aux États de promouvoir, de respecter et de garantir l'exercice par les femmes de leur liberté d'opinion et d'expression, en ligne comme hors ligne, notamment en tant que membres d'organisations non gouvernementales et d'autres associations (voir résolution 23/2 du Conseil). Malheureusement, cet engagement est resté dans l'ensemble lettre morte dans de nombreuses régions du monde. En 2014, en Arabie saoudite, deux militantes des droits des femmes ont été arrêtées pour avoir conduit une voiture¹⁰⁵. Début 2016, nous avons exprimé, avec d'autres titulaires de mandat, notre vive préoccupation devant les attaques et les menaces de violence sexuelle et physique dont ont été systématiquement l'objet trois militantes des droits des femmes et deux avocates spécialisées dans la défense des droits de l'homme dans l'État de Chhattisgarh (Inde)¹⁰⁶.

49. La répression exercée par les gouvernements contre les artistes de toutes sortes persiste. Ainsi, par exemple, nous avons adressé à la République islamique d'Iran des communications au sujet de l'arrestation d'un graphiste auteur d'un dessin dénonçant l'interdiction du planning familial, de l'arrestation et de la condamnation à la flagellation de défenseurs des droits de l'homme pour possession de recueils de poèmes, de l'arrestation pour « propagande contre l'État » et « offense au sacré » de deux musiciens et d'un réalisateur ayant produit de la musique clandestine, et de l'arrestation de personnes figurant dans une vidéo de protestation contre l'interdiction faite aux femmes par l'État d'assister à des manifestations sportives dans les stades¹⁰⁷. En Égypte, le Code pénal permet de limiter la liberté des artistes par son article 98, qui prévoit des sanctions contre quiconque exploite ou utilise la religion pour propager et défendre des idées extrémistes, sous une forme orale ou écrite ou par tout autre moyen, dans le but de provoquer la sédition ou la division, d'exprimer du mépris pour l'une des religions célestes ou de porter atteinte à l'unité nationale et à la paix sociale¹⁰⁸. Au Qatar, un poète a été arrêté pour avoir critiqué l'Émir du Qatar et pour avoir loué la révolution tunisienne dans ses poèmes¹⁰⁹. En Arabie Saoudite, un poète a été condamné à la peine de mort – commuée ensuite – pour apostasie¹¹⁰. À Cuba, un artiste a été arrêté pour avoir eu l'intention de lâcher deux cochons baptisés du nom de Raul et Fidel au cours d'une manifestation artistique¹¹¹.

IV. Actions en faveur de la liberté d'expression

50. Dans un contexte où la liberté d'expression est gravement menacée dans le monde entier, il reste beaucoup à faire pour renforcer l'application de l'article 19 du Pacte. Au lendemain des attentats de janvier 2015 à Paris, des dizaines de dirigeants d'États se sont rassemblés pour participer à une marche organisée, officiellement,

¹⁰⁵ Voir A/HRC/29/50, affaire n° SAU 15/2014.

¹⁰⁶ Voir A/HRC/33/32, affaire n° IND 1/2016.

¹⁰⁷ Voir A/HRC/29/50, affaire n° IRN 1/2015; A/HRC/31/79, affaire n° IRN 20/2015; et A/HRC/28/85, affaire n° IRN 24/2014.

¹⁰⁸ Voir A/HRC/31/79, affaire n° EGY 9/2015.

¹⁰⁹ Ibid., affaire n° QAT 2/2015 et réponse du Gouvernement.

¹¹⁰ Voir A/HRC/32/53, affaire n° SAU 10/2015 et réponse du Gouvernement.

¹¹¹ Voir A/HRC/31/79, affaire n° CUB 3/2015 et réponse du Gouvernement.

pour la liberté d'expression et contre le terrorisme. En réalité, cette manifestation a autant tenu du spectacle que d'une volonté d'action juridique et politique, aucune mesure globale n'ayant été prise dans la foulée par les gouvernements pour favoriser la liberté d'expression, comme la protection des journalistes et des artistes par exemple. Néanmoins, on peut relever plusieurs exemples concrets qui gagneraient à être imités. Il convient de relever qu'un grand nombre d'États (sinon la majorité) proclament dans leur Constitution le droit de chacun à la liberté d'expression. On peut citer comme exemple représentatif la Constitution égyptienne, dont l'article 65 protège la liberté d'expression sous forme orale, écrite ou visuelle ou par tout autre moyen d'expression et de publication.

51. S'agissant du respect de la condition de légalité, certains États ont pris des mesures pour combler les lacunes des dispositions réglementant la surveillance et la gouvernance d'Internet. Si nous estimons que son projet de loi sur les pouvoirs d'investigation pose encore d'importants problèmes, le Gouvernement britannique a néanmoins permis un débat public sur la question¹¹². Le Gouvernement brésilien a adopté une loi historique, le « Marco Civil da internet », à laquelle les parties prenantes ont largement contribué. Les États-Unis ont entamé un débat public, notamment au Congrès, qui a commencé à aborder – bien que de façon limitée – le problème de la trop grande latitude laissée aux services de police et de renseignement dans le contexte de la surveillance numérique. La volonté de plusieurs gouvernements de communiquer avec nous reflète également un aspect important de la justification publique des restrictions, tout comme l'organisation de visites de pays par le Japon, le Tadjikistan et la Turquie.

52. Les juridictions nationales et régionales sont régulièrement amenées à se pencher attentivement sur les normes en matière de liberté d'expression (bien que nous ne les mentionnions dans le présent rapport que sous l'angle de l'état de droit, ce qui ne signifie pas forcément que nous en approuvons la teneur). En 2015, par exemple, la Cour suprême de l'Inde a censuré un amendement de 2009 à la loi sur les technologies de l'information, au motif qu'il risquait de restreindre la liberté d'expression légitime, et a précisé la portée de la responsabilité des intermédiaires dans le cadre d'une autre disposition de loi¹¹³. La Cour suprême du Canada a défendu le droit à la vie privée des utilisateurs d'Internet dans un arrêt historique en 2014¹¹⁴. La Cour de justice de l'Afrique de l'Est a estimé que plusieurs dispositions de la loi burundaise sur la presse étaient contraires à l'état de droit et à la liberté d'expression¹¹⁵. Dans l'affaire *Rodriguez c. Google* (2014), la Cour suprême d'Argentine a jugé que les moteurs de recherche n'avaient nullement l'obligation de contrôler la légalité des contenus diffusés par des tiers auxquels ils renvoient, et a indiqué que les intermédiaires ne pouvaient être contraints à suspendre l'accès qu'exceptionnellement, en cas de « dommages graves et manifestes »¹¹⁶. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé que la République bolivarienne du Venezuela ne pouvait suspendre la licence d'une station de radio, au motif qu'elle

¹¹² Voir A/HRC/32/53, affaire n° GBR 4/2015 réponses du Gouvernement.

¹¹³ Cour suprême de l'Inde, *Singhal v. Union of India* (2015).

¹¹⁴ Cour suprême du Canada, *R. c. Spenser*, 2014 CSC 43.

¹¹⁵ Cour de justice de l'Afrique de l'Est, *Union burundaise des journalistes c. Burundi* (2015).

¹¹⁶ Cour suprême de justice de l'Argentine, *María Belén Rodríguez c. Google* (2014).

cherchait à réduire au silence ceux qui critiquent le Gouvernement¹¹⁷. La Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur des questions majeures relevant à la fois de la liberté d'expression et de la vie privée, tandis que la Cour européenne des droits de l'homme a précisé le caractère limité de la responsabilité des intermédiaires à l'égard des contenus diffusés par les tiers¹¹⁸.

53. Certains États ont adopté des politiques et réglementations rigoureuses pour promouvoir la liberté d'expression. En 2016, la Norvège a entrepris de placer la liberté d'expression au centre de sa politique des droits de l'homme¹¹⁹. En 2015, la Commission fédérale des communications des États-Unis a adopté une politique de neutralité des réseaux à la suite de l'adoption de mesures similaires par d'autres gouvernements, tels que ceux des Pays-Bas, du Chili et du Brésil¹²⁰. Plusieurs États se sont efforcés de développer leur infrastructure pour améliorer l'accès à Internet. Au Myanmar, le Gouvernement a pris d'importantes mesures pour développer son infrastructure Internet. C'est ainsi qu'en juin 2013, des autorisations d'exploitation ont été octroyées à deux entreprises de télécommunications étrangères dans le cadre d'un vaste mouvement de déréglementation du secteur des télécommunications¹²¹. La République-Unie de Tanzanie, le Rwanda et Maurice figurent parmi les premiers utilisateurs de la radiodiffusion numérique, ce qui leur a permis de créer davantage de possibilités d'élargir l'accès à Internet en libérant des fréquences inutilisées¹²². Les déclarations internationales de soutien en faveur d'une gouvernance multipartite d'Internet, privilégiant la sécurité et l'ouverture et reconnaissant la valeur d'Internet en matière de liberté d'expression, ont une importance primordiale¹²³. Plusieurs gouvernements ont coordonné leurs efforts pour étendre la liberté d'Internet par le biais de la Freedom Online Coalition¹²⁴ et pour promouvoir l'accès à l'information par le biais du Partenariat pour le gouvernement ouvert¹²⁵. Plusieurs pays se sont dotés d'une législation forte sur le droit à l'information et sur la protection des lanceurs d'alerte (voir A/70/361).

¹¹⁷ Media Legal Defence Initiative, « Inter-American court orders RCTV reinstatement », 11 septembre 2015. Disponible en anglais à l'adresse suivante : www.mediadefence.org/news/inter-american-court-orders-rctv-reinstatement.

¹¹⁸ Cour de justice européenne, Grande Chambre, *Google Espagne c. Mario Costeja González*, affaire n° C-131/12 (13 mai 2014); Cour de justice européenne, *Schrems c. Data Protection Commissioner* (2015); Cour européenne des droits de l'homme, *MTE et Index.HU ZRT c. Hongrie* (2016).

¹¹⁹ Norvège, Ministère des affaires étrangères, « New Norwegian initiative to promote freedom of expression and independent media », 18 janvier 2016. Consultable à l'adresse : www.regjeringen.no/en/aktuelt/promote_freedom/id2470543/.

¹²⁰ HCDH, « "A real victory for freedom of expression" – United Nations rights expert hails United States move to keep Internet open », 27 février 2015.

¹²¹ Bhadraka Magan, « Myanmar's ICT ministry opens door for Internet infrastructure development », 17 septembre 2015. Consultable à l'adresse : <http://blog.apnic.net/2015/09/17/myanmars-ict-ministry-opens-door-for-internet-infrastructure-development/>.

¹²² Towela Nyirenda-Jere et Tesfaye Biru, « Internet Development and Internet Governance in Africa », 22 mai 2015. Consultable à l'adresse : <http://www.internetsociety.org/sites/default/files/Internet%20development%20and%20Internet%20governance%20in%20Africa.pdf>.

¹²³ Voir résolution 70/125 de l'Assemblée générale.

¹²⁴ Voir www.freedomonlinecoalition.com/.

¹²⁵ Voir www.opengovpartnership.org/about.

54. Les organisations et initiatives de la société civile restent dynamiques et essentielles au développement et au renforcement des normes relatives à la liberté d'expression, en particulier dans des situations de flux importants comme celles que permettent les technologies numériques actuelles¹²⁶, ou les dispositions relatives à la fois à la liberté d'expression et à la religion, comme le Plan d'action de Rabat. La restriction du champ d'action de la société civile suscite des inquiétudes spécifiques, et pas seulement en ce qui concerne la liberté d'expression (voir résolution 32/31 du Conseil des droits de l'homme). Face à la tendance croissante à la concentration à l'œuvre dans de nombreux secteurs, les médias indépendants continuent de jouer un rôle crucial de surveillance des autorités publiques, en particulier dans l'espace numérique.

V. Conclusions et recommandations

55. Dans le présent rapport, nous avons tenté de décrire les tendances à l'œuvre contre la liberté d'opinion et d'expression dans le monde aujourd'hui. Ces tendances n'incitent guère à l'optimisme. Les personnes qui cherchent à exercer leur droit à la liberté d'expression se heurtent à toutes sortes de restrictions dont les motifs sont souvent injustifiables. Certaines restrictions sont certes justifiées par un objectif limité – le plus souvent, la sécurité nationale ou l'ordre public – mais sans que soit apportée la moindre preuve de leur légalité, nécessité ou proportionnalité. D'autres sont fondées sur des objectifs qui ne sont pas légitimes au regard du droit international des droits de l'homme. Les moyens traditionnels demeurent en usage, tandis que de nouveaux se développent à mesure que les États tirent parti du besoin généralisé de la société d'avoir accès à Internet. Parmi les cibles des restrictions figurent les journalistes et blogueurs, les critiques du pouvoir, les personnes au mode de vie non conventionnel, les provocateurs et toutes sortes de minorités. Nos communications ont révélé des allégations relatives à toutes ces questions, et les informations rapportées par la société civile donnent à penser que ces problèmes sont plus largement répandus et importants que ne le laissent voir ces communications.

56. Nous demandons instamment aux États d'être particulièrement attentifs, au cours des prochaines années, au contexte des droits numériques, à l'intégrité des communications électroniques et au rôle des intermédiaires, indépendamment des frontières. Il sera essentiel que les États évitent d'adopter des lois touchant aux acteurs numériques – notamment, mais pas exclusivement, sur la localisation de données, la responsabilité des intermédiaires et la sécurité sur Internet – qui portent atteinte à la liberté d'expression. Nous serons particulièrement vigilants sur ce point. Nous

¹²⁶ Voir, par exemple, « Principes internationaux sur l'application des droits de l'homme à la surveillance des communications », consultable à l'adresse : <https://fr.necessaryandproportionate.org/text>. Electronic Frontier Foundation, « Manila principles on intermediary liability for content to promote freedom of expression and innovation – a global society initiative », 24 mars 2015, consultable sur le blog suivant : <https://www.manilaprinciples.org/fr/>; « 2015 Ranking Digital Rights Corporate Accountability Index », consultable à l'adresse : <https://rankingdigitalrights.org/index2015/>; et Rebecca MacKinnon et al., « Fostering Freedom Online : The Role of Internet Intermediaries », Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2014.

constatons la dégradation actuelle des droits en ligne, alors même que le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale demandent instamment que les droits dont les personnes jouissent hors ligne soient également respectés en ligne. Les années à venir montreront dans quelle mesure l'attachement à ce principe est sincère.

57. Parmi les mesures que nous encourageons figurent les suivantes :

a) Revoir et, s'il y a lieu, réviser les lois nationales. Les lois nationales donnent de plus en plus souvent des définitions trop larges de termes clefs, comme le terrorisme, la sécurité nationale, l'extrémisme et le discours de haine, ce qui empêche de limiter le pouvoir d'appréciation des autorités administratives. Elles limitent souvent le rôle du contrôle judiciaire ou du contrôle public et indépendant. Les promoteurs des nouvelles lois démontrent souvent insuffisamment que celles-ci sont nécessaires à la protection d'intérêts légitimes et répondent de façon proportionnée à des menaces précises, et la procédure législative limite généralement la possibilité pour le public de participer et de débattre. Nous exhortons tous les États qui envisagent l'adoption d'une nouvelle législation de veiller à ce que leurs lois répondent à ces conditions, et nous engageons les États à mettre en œuvre un contrôle public régulier des lois qui ont trait à la liberté d'expression, afin que celles-ci répondent aux critères de légalité, de légitimité et de nécessité. Dans la mesure du possible, les États devraient non seulement adopter des cadres juridiques mais également mettre en place des programmes de formation sur les principes de la liberté d'expression, notamment à l'intention des organes de contrôle indépendants;

b) Engager un dialogue avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Comme on l'a vu dans le présent rapport, si le taux de réponse aux communications est assez faible, plusieurs États engagent néanmoins un dialogue de bonne foi avec le titulaire du mandat. Les réponses aux communications et les invitations à mener des missions de pays enrichissent les travaux du titulaire du mandat, car elles donnent la possibilité de comprendre les raisons pour lesquelles les États mettent en place telles ou telles politiques (et, lorsque ces politiques portent atteinte à la liberté d'expression, d'encourager les autorités à adopter d'autres mesures);

c) Mettre un place des mécanismes de contrôle au niveau régional ou sous-régional ou apporter un soutien à ceux qui existent. Plusieurs régions mettent ou ont déjà mis au point des mécanismes indépendants pour soutenir la liberté d'expression. La Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont instauré des mécanismes de surveillance sur la base de normes compatibles avec les règles internationales et régionales. Les juridictions des droits de l'homme, y compris sous-régionales comme la Cour de justice de l'Afrique de l'Est et la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, jouent un rôle crucial de surveillance dans ces régions. Toutefois, aucun de ces mécanismes de contrôle – experts ou juges – n'existe encore au Moyen-Orient, en Afrique du Nord ou en Asie. Nous encourageons vivement les États, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies et les organes politiques régionaux et la société civile, à engager la mise en place de mécanismes de contrôle

indépendants dans les régions qui n'en disposent pas sur le fondement des normes internationales. Nous encourageons vivement également les acteurs de la société civile à utiliser activement les mécanismes régionaux et internationaux existants, en participant à l'établissement des faits et à la communication d'informations ou à l'engagement d'actions en justice, et à concevoir des approches pour créer des mécanismes de contrôle régionaux. Nous sommes prêts à apporter notre concours à tous les efforts en ce sens;

d) Promouvoir les médias indépendants et l'espace civique. Face à la répression par l'État des journalistes, il est essentiel que les États redoublent d'efforts pour soutenir les voix indépendantes dans les médias et la société civile dans son ensemble. Nous encourageons les États, au minimum, à éviter d'imposer des restrictions aux activités d'information et d'investigation pouvant être considérées comme critiques à l'égard des gouvernements et des politiques gouvernementales ou comme diffusant des informations sur des sujets sensibles, dont le terrorisme. Les États devraient en particulier éviter de mettre des obstacles, notamment par la mise en place de procédures d'accréditation, ou d'infliger des sanctions, notamment par l'engagement de poursuites en diffamation ou de la responsabilité des intermédiaires, qui fragilisent les médias indépendants. Dans le même temps, ceux qui en ont les moyens – donateurs privés, fondations, etc. – devraient faire un effort particulier pour soutenir les médias indépendants et pour favoriser l'exercice d'un contrôle rigoureux sur les conglomérats qui étranglent les organes moins bien financés;

e) Les États doivent montrer l'exemple. L'un des aspects les plus décevants de la situation actuelle en matière de liberté d'expression réside dans le fait que de nombreux États où il existe une longue tradition – juridique et sociale – en faveur de la liberté d'expression, ont envisagé de prendre des mesures susceptibles d'abus dans leur propre pays ou de mauvaise application ailleurs. En particulier, les gouvernements qui mettent en œuvre de nouvelles politiques destinées à renforcer la surveillance ou à limiter la sécurité sur Internet devraient réexaminer ces mesures qui remplissent rarement les conditions de nécessité et de proportionnalité. Nous demandons instamment à tous les États de réfléchir au fait que les atteintes à la sécurité sur Internet font peser une menace à long terme non seulement sur la liberté d'expression mais aussi sur la sécurité nationale et l'ordre public lui-même.