

Mandats de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats et de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Réf. : OL TUN 8/2022
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

23 janvier 2023

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats et Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 43/4, 50/17, 43/16, 44/8 et 49/10 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant le décret-loi No. 2022-54 relatif à la lutte contre les infractions relatives aux systèmes d'informations et de communication (ci-après « le décret-loi »), adopté le 13 septembre 2022, pour lequel nous exprimons nos profondes préoccupations quant à sa compatibilité avec les normes et standards relatifs aux droits à la liberté de d'expression, de la presse, de l'indépendance des avocats, d'association et à la vie privée. Plus généralement, nous nous préoccupons du fait que cette nouvelle mesure législative, adoptée quelques mois avant les élections législatives, s'inscrit dans une tendance générale de restrictions croissantes aux libertés fondamentales, à la liberté d'expression et au débat libre et pluriel, qui sont les caractéristiques d'une société libre et démocratique.

S'agissant des dispositions relatives aux fausses nouvelles :

L'article 24 du décret-loi prévoit une peine de cinq ans d'emprisonnement et une amende de 50 000 dinars (environ 15.000 USD) pour toute personne qui, intentionnellement, utilise des systèmes et réseaux d'information et de communication « en vue de produire, répandre, diffuser, ou envoyer, ou rédiger de fausses nouvelles, de fausses données, des rumeurs, des documents faux ou falsifiés ou faussement attribués à autrui dans le but de porter atteinte aux droits d'autrui ou porter préjudice à la sûreté publique ou à la défense nationale ou de semer la terreur parmi la population ».

Les peines prévues sont doublées si la personne visée est un agent public.

Son Excellence
M. Othman Jerandi
Ministre des Affaires étrangères

Cette disposition pose de sérieuses questions quant à sa comptabilité avec le droit international des droits de l'homme. Dans une « Déclaration conjointe sur la liberté d'expression pour la prochaine décennie » du 10 juillet 2019, co-signée par le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le précédent Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression de l'ONU, a été souligné la nécessité « de traiter, *dans le cadre du droit international des droits de l'homme*, des graves problèmes soulevés par les technologies numériques, y compris la désinformation ; l'incitation à la haine, à la discrimination et à la violence ; le recrutement de terroristes et la propagande terroriste ; la surveillance arbitraire et illégale ; l'ingérence dans l'usage de technologies de cryptage et d'anonymat ; et le pouvoir des intermédiaires en ligne. » [Italique ajoutée] (Voir https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/JointDeclaration10July2019_French.pdf).

A ce titre, seules les restrictions à la liberté d'expression qui sont « expressément fixées par la loi » et nécessaires « au respect des droits ou la réputation d'autrui » ou pour « la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé et de la moralité publiques », tel que prescrit par l'article 19(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969, sont conformes au droit international. En outre, nous attirons l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur le « principe de sécurité juridique », prévu à l'article 15(1) du PIDCP, qui exige que les lois pénales soient suffisamment précises pour indiquer clairement quels types de conduite et de comportement constituent une infraction et quelle serait la conséquence de leur commission. Ce principe reconnaît que les lois mal définies et/ou trop larges sont susceptibles d'être appliquées arbitrairement et de donner lieu à des abus.

L'article 24 du décret-loi exige l'intention de nuire à autrui ou à la sécurité nationale. Nous rappelons dans ce contexte que le terme « sécurité nationale » doit être lu conformément au droit international. Son interprétation doit être limitée et spécifique, liée à des risques réels pour la nation et la communauté qui la compose. En outre, nous sommes profondément préoccupés par le fait que l'article contient les notions vagues de rumeurs, des fausses nouvelles et de fausses données, qui ne sont pas expressément définies par le décret-loi, et qui pourraient de ce fait conduire à des restrictions indues à la liberté d'expression.

En droit international des droits de l'homme, le principe de légalité exige que la portée, le sens et l'effet de la loi soient suffisamment clairs et précis pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle, ce qui semble absent en l'espèce. Ainsi, des dispositions vagues et imprécises offrent aux autorités une marge de manœuvre importante en matière d'interprétation et d'application qui pourrait permettre de justifier le silence des opposants politiques, entraver le travail des journalistes, cibler les défenseurs des droits humains et poursuivre ceux qui expriment des désaccords.

Selon l'article 19(2) du PIDCP, le droit à la liberté d'expression « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou

artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Ainsi, le droit à la liberté d'expression et d'information couvre les idées et les informations qui peuvent « choquer, offenser ou troubler », indépendamment de la véracité ou de la fausseté de leur contenu. Comme mentionné dans le récent rapport sur la désinformation de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'opinion et d'expression (A/HRC/47/25), le droit international des droits de l'homme reconnaît le droit des individus d'exprimer des opinions et de faire des déclarations mal fondées ou de recourir à la parodie ou à la satire si elles le souhaitent (para. 38).

De plus, le principe de nécessité introduit par l'article 19(3) du PIDCP exige que la restriction à la liberté d'expression constitue le moyen le moins restrictif parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché. En l'espèce, les mesures de privation de liberté ainsi que les amendes particulièrement élevées ne semblent pas répondre à cette condition essentielle. Dans son Observation générale no. 34, le Comité des droits de l'homme a souligné que « le Pacte accorde une importance particulière à l'expression sans entraves dans le cadre des débats publics concernant des personnalités du domaine public et politique qui sont tenus dans une société démocratique » (para. 34).

Le principe de la proportionnalité est particulièrement affecté par cette disposition du décret-loi. Étant donné l'importance fondamentale de la liberté d'expression pour la démocratie et la jouissance de l'ensemble des autres droits et libertés fondamentales, nous soulignons l'importance que soit accordée une protection particulièrement forte à la liberté des médias et des individus de s'exprimer sur les sujets d'intérêt public, y compris en critiquant le gouvernement, les dirigeants politiques et les discours de responsables politiques et d'autres personnalités publiques. (A/HRC/47/25 para. 42). Nous craignons également que ce projet de loi puisse être utilisé pour poursuivre les avocats agissant au nom de leurs clients.

Le fait que les sanctions soient doublées pour les cas où la personne visée est un agent public pose un risque incommensurable sur les libertés d'opinion, d'expression, de la presse, de l'indépendance des juges, d'association et de réunion tant en ligne que hors ligne, qui sont essentielles pour instaurer un débat public pluraliste, pour assurer la responsabilité et la transparence dans la gouvernance, informer l'opinion publique et garantir la tenue d'élections libres, équitables et transparentes.

Dans ce contexte, nous exprimons de fortes préoccupations selon lesquelles l'article 24 du décret-loi pourrait aboutir au musellement des journalistes, des acteurs politiques de l'opposition et des défenseurs des droits de l'homme, y compris des avocats et des juges, qui souhaiteraient critiquer les responsables publics.

S'agissant des expressions incitant à la haine :

L'article 24 (2) prévoit une peine de cinq ans d'emprisonnement et une amende de 50.000 dinars (environ 15.000 USD) pour toute personne qui, intentionnellement, procède à l'utilisation de systèmes d'information « en vue de publier ou de diffuser des nouvelles ou des documents faux ou falsifiés ou des informations contenant des données à caractère personnel, ou attribution de données infondées visant à diffamer les autres,

de porter atteinte à leur réputation, de leur nuire financièrement ou moralement, d'inciter à des agressions contre eux ou d'inciter au discours de haine ».

Nous sommes préoccupés par le fait que cet article établit la même peine pour un large éventail de délits sans tenir compte des préjudices qui peuvent en résulter, puisque la même peine est établie pour les délits de désinformation, d'incitation à la haine, de calomnie et d'injures.

Comme relevé par le Comité des droits de l'homme, pour être considérée comme une « loi » une norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement et elle doit être accessible pour le public. La loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression. Les lois doivent énoncer des règles suffisamment précises pour permettre aux personnes chargées de leur application d'établir quelles formes d'expression sont légitimement restreintes et quelles formes d'expression le sont indûment. En l'espèce, nous rappelons que les concepts de « nuire financièrement ou moralement [à autrui] », d'incitation à des agressions » ou de « discours de haine » ne sont pas prévus par l'article 19 (3) du PIDCP.

Nous souhaitons rappeler au Gouvernement de Votre Excellence que le Comité des droits de l'homme a appelé à la décriminalisation de la diffamation et a souligné que le droit pénal devrait être limité aux cas les plus graves et que l'emprisonnement n'était jamais un recours approprié (Observation générale no. 34, para. 47). L'obligation pour un État d'interdire une expression par la loi est limitée uniquement aux cas où l'expression équivaut à un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (article 20 du PIDCP). L'article 24 (2) du décret-loi soulève donc des préoccupations en ce qu'elle pourrait être utilisée pour limiter indûment les libertés d'expression et d'association, que ce soit en ligne ou hors ligne.

Concernant les peines prévues si la personne visée est un agent public, nous rappelons une fois de plus que le droit international « accorde une importance particulière à l'expression sans entraves dans le cadre des débats publics concernant des personnalités du domaine public et politique qui sont tenus dans une société démocratique ». Dans son Observation générale n° 34, le Comité des droits de l'homme a établi que « le simple fait que des formes d'expression soient considérées comme insultantes pour une personnalité publique n'est pas suffisant pour justifier une condamnation pénale [...] toutes les personnalités publiques, y compris celles qui exercent des fonctions au plus haut niveau du pouvoir politique, comme les chefs d'État ou de gouvernement, sont légitimement exposées à la critique et à l'opposition politique » (para. 38).

S'agissant des mesures de surveillance :

En vertu de l'article 9 du décret-loi, les autorités judiciaires sont habilitées à ordonner la surveillance de l'utilisation d'Internet par les individus et la collecte de leurs données personnelles de télécommunications auprès des fournisseurs de services au motif que cela « pourrait aider à révéler la vérité ». L'article 10, pour sa part, permet aux autorités judiciaires supervisant une enquête pénale d'autoriser l'interception des

communications « des suspects » dans « les cas où la nécessité de l'enquête l'exige ». En vertu de l'article 35, les autorités tunisiennes peuvent partager ces données avec des gouvernements étrangers.

Réitérant nos profondes préoccupations quant au concept particulièrement vague de « vérité », tel que mentionné ci-avant, nous nous inquiétons du fait que la surveillance permise par les articles 9 et 10 du décret-loi pourrait dissuader les personnes d'utiliser les réseaux de télécommunication, tel que l'Internet et les réseaux mobiles, pour communiquer, s'informer sur l'actualité ou rechercher des informations, tel que protégé par les articles 19, 21 et 22 du PIDCP. Nous sommes profondément préoccupés par le fait que cette disposition ne définit pas quelles personnes pourraient être visées par les mesures de surveillance, ce qui pourrait permettre de prendre de vastes mesures de recherche, de saisie et de surveillance de données contre toute personne, et pas seulement contre celles dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est impliquée dans une infraction suffisamment grave, mais également de toute personne entrant en contact avec elle. Cette disposition constitue également une grave menace pour les médias indépendants et le journalisme d'investigation et leurs sources, et restreint la liberté de la presse, entre autres.

Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que l'article 8 du décret-loi réfère à l'article 10 du Code de procédure pénale tunisien de 1968 – qui dispose que la police judiciaire englobe une large liste de forces gouvernementales, notamment des officiers de police et des forces de sécurité intérieure – et accorde à la police judiciaire militaire le pouvoir de détecter les crimes énumérés dans le décret-loi, ce qui confère donc aux autorités de police et militaire des pouvoirs significatifs de surveillance.

Nous rappelons que l'article 17 du PIDCP garantit le droit à la vie privée, lequel est une porte d'entrée permettant la protection des autres droits, y compris les droits non susceptibles de dérogation. Toute ingérence de l'État dans la vie privée des personnes doit être prévue par une loi et spécifier en détail les circonstances précises dans lesquelles de telles ingérences peuvent être autorisée. La surveillance pose en effet des problèmes pour les droits de l'homme pour le cycle entier de collecte de données, en particulier l'identification des données, la collecte des données, l'utilisation des données, le transfert des données et son stockage. Ainsi, il est particulièrement inquiétant que le décret-loi n'établisse pas de garanties suffisantes contre d'éventuels abus, et ne prévoit pas de dispositions claires pour protéger les informations recueillies en vertu de la loi, y compris la durée de conservation de ces données et leur collecte par les autorités de l'État et les entreprises privées. Dans son rapport sur le chiffrement, l'anonymat et les droits à la liberté d'opinion et d'expression et au respect de la vie privée (A/HRC/29/32), le précédent Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression a souligné que le décryptage ordonné par un tribunal n'est admissible que lorsqu'il résulte de lois transparentes et accessibles au public, appliquées uniquement de manière ciblée et au cas par cas.

En outre, l'article 9 du décret-loi ne précise pas davantage que l'article 24 ce qui constitue « la vérité », donnant ainsi aux autorités des pouvoirs immenses pour s'engager dans la surveillance et pour rechercher et confisquer une portée infinie de données sans contrôle approprié afin de punir des actes qui sont déjà vaguement et largement cités dans ce décret-loi.

De plus, la disposition ne définit pas quelles personnes pourraient être visées par les mesures de surveillance, permettant ainsi de larges mesures de perquisition, de saisie et de surveillance à l'encontre de toute personne, et pas seulement celles pour lesquelles il existe un soupçon raisonnable de leur implication dans un crime suffisamment grave. Cette disposition porte atteinte à la fois à la liberté d'expression et au droit à la vie privée, mais elle constitue en outre une grave menace pour les médias indépendants et le journalisme d'investigation et met dangereusement en péril la liberté d'association, y compris des membres de l'opposition.

Nous sommes en outre profondément préoccupés par le fait que l'article 10 du décret-loi semble s'appliquer à n'importe quelle infraction. Si les mesures de surveillance peuvent constituer des moyens d'investigation appropriés, elles ne peuvent être justifiées que lorsqu'elles sont strictement nécessaires pour prévenir ou enquêter sur les crimes ou menaces les plus graves et doivent répondre à l'exigence de proportionnalité.

En outre, le pouvoir accordé en vertu de l'article 11 du décret-loi de demander des données aux fournisseurs de services Internet soulève de sérieuses inquiétudes quant au respect de la vie privée et ne devrait être autorisé qu'en relation avec une législation de protection des données conforme au droit international des droits de l'homme, et doit donc être prévu par la loi, proportionné et nécessaire à la protection d'un intérêt légitime de l'État. Il est préoccupant de constater que le décret-loi ne fixe pas de limitations et de conditions claires concernant les motifs, le moment et la durée de stockage de la surveillance numérique et de la collecte de données que peuvent ordonner les autorités, ni ne précise les mécanismes de contrôle indépendants qui en surveilleront l'application. Cette absence de contrôle indépendant soulève de graves préoccupations en ce qu'il pourrait conduire à une surveillance indiscriminée.

Enfin, l'article 6 du décret-loi prévoit que les fournisseurs de services de télécommunications devront conserver les données personnelles de leur clientèle, notamment les données permettant d'identifier les utilisateurs du service, les données relatives au flux de trafic, aux terminaux de la communication et à la localisation géographique de l'utilisateur, pendant au moins deux ans – ou dans le cas contraire, s'exposer à une condamnation d'un an d'emprisonnement et/ou d'une amende de 10.000 dinars (environ 3.000 USD). Cette obligation légale pose de sérieuses questions pour ce qui concerne la responsabilité des entreprises de respecter les normes internationales des droits de l'homme. Cette disposition pose également un risque de vol ou de fuite accidentelle des données personnelles.

S'agissant de la collecte des preuves :

L'article 28 du décret-loi prévoit une peine d'un an d'emprisonnement et une amende de 10.000 dinars (environ 3.000 USD) à quiconque qui ferait délibérément obstacle au déroulement d'une perquisition en refusant de présenter des données informatives ou de permettre d'y accéder pour les lire, les comprendre, ou qui détruirait intentionnellement les données réservées ou les cacherait avant leur confiscation. Cette disposition soulève d'autres vives inquiétudes car les motifs de surveillance susmentionnés sont larges, vagues et imprécis et pourraient permettre une ingérence arbitraire au droit à la vie privée protégé par l'article 17 du PIDCP.

S'agissant du contexte d'adoption de cette nouvelle législation :

Selon les informations reçues, le processus d'élaboration de ce décret-loi s'est déroulé sans consultation des organisations de la société civile. À la suite de la publication du décret-loi, certaines associations ont publié une déclaration dénonçant les dispositions ambiguës du texte et soulignant ses dispositions excessives et disproportionnées, et demandé au Président qu'il soit retiré.

Nous notons en outre que cette nouvelle législation a été adoptée seulement trois mois avant les élections législatives du 17 décembre 2022, et quelques jours avant le début de la période électorale, posant des risques immenses pour le débat public durant un moment charnière de la vie démocratique tunisienne.

L'adoption de ce décret-loi intervient enfin dans un contexte de signes profondément inquiétants d'une tendance émergente à l'utilisation de mesures législatives visant à restreindre l'exercice des droits et libertés fondamentales, en particulier depuis les événements du 25 juillet 2021 lorsque le Président a décidé de suspendre les activités du Parlement et de démettre le Premier ministre de ses fonctions. Depuis cette date, de nombreuses réformes ont restreint la liberté d'expression et les pouvoirs de contrôle, avec des risques importants pour les acquis démocratiques réalisés lors de la dernière décennie.

Nous sommes notamment préoccupés par le décret présidentiel n° 2021-117, adopté le 22 septembre 2021, qui a suspendu l'essentiel des dispositions de la Constitution, conféré au président le droit de légiférer par décret, dissout l'instance chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi et empêché tout recours en annulation dirigé contre des décrets-lois. Le décret-loi de septembre a été adopté sur la base du décret présidentiel 2021-117 qui prévoit que le président peut prendre des décrets-lois en vertu de l'état d'exception déclaré le 25 juillet 2021.

Au regard de ces observations, nous invitons le Gouvernement de votre Excellence à apporter des réponses aux points et préoccupations soulevés dans cette communication et à prendre promptement les mesures nécessaires pour mettre le décret-loi en conformité avec le droit international des droits de l'homme. Nous sommes sérieusement inquiets par ce nouveau développement législatif qui pourrait aboutir à la criminalisation du discours dissident et à des formes d'auto-censure de la presse ou des défenseurs des droits de l'homme.

Afin de soutenir les efforts du Gouvernement de votre Excellence pour répondre aux exigences du droit international des droits de l'homme, nous souhaitons vous témoigner être à votre entière disposition pour vous proposer une assistance technique et l'expertise de nos mandats respectifs sur toute question soulevée dans la présente communication.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer

au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées.
2. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour s'assurer de la compatibilité du décret-loi avec les droits à la liberté d'expression, d'association, de la presse et de la vie privée.
3. Veuillez préciser dans quelle mesure le Gouvernement de votre Excellence compte prendre en considération les observations et préoccupations mentionnées dans cette communication. Veuillez préciser si les autorités comptent saisir la Cour constitutionnelle pour examen de la constitutionnalité du décret-loi.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Clement Nyaletsossi Voule

Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Mary Lawlor

Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Margaret Satterthwaite

Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats

Fionnuala Ní Aoláin

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste