

27 February 2012

CDMSI(2012)Misc3Rev

L'accès à internet – un droit de l'homme ?

Par Andris Mellakauls

Lors d'une table ronde de haut niveau sur la responsabilité des gouvernements quant à la protection des droits de l'homme sur internet, la juge de la Cour européenne des droits de l'homme Ineta Ziemele, a soulevé la question suivante : l'accès à internet est-il un droit de l'homme, et si oui, quelles sont les obligations qui en découlent pour l'Etat ?¹ Le paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STCE n° 5) dispose :

« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière... »

Cet article fait peser sur l'Etat une obligation négative – de ne pas porter atteinte à l'exercice de ces droits – qui s'accompagne de l'obligation positive de permettre leur exercice, comme l'énonce clairement l'article 1 : *« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention. »*

La question est de savoir si cette obligation positive englobe la mise à disposition de technologies de communication spécifiques. Aurions-nous posé cette question concernant le téléphone ? L'objectif de cette brève note est de donner un aperçu des idées répandues sur le sujet et des arguments juridiques en faveur de cette revendication. Il s'agit aussi d'encourager un débat sur les possibilités d'action future du Conseil de l'Europe en la matière.

En 2003, le *Christian Science Monitor* publiait sur son site web un article intitulé « L'Estonie, le pays où l'accès à internet est un droit de l'homme ». Dans l'article, qui fait l'éloge du haut niveau des technologies de l'information dans ce pays, on peut lire : *« En 2000, le parlement, peut-être inspiré par ses nouveaux gadgets, a adopté une loi qui érige l'accès à internet en droit fondamental de tout citoyen. »*² Dans le *Scientific American*, l'inventeur du web mondial, Tim Berners-Lee, intitule un paragraphe « Droits électroniques de l'homme » mais, en fait, traite des menaces qui pèsent sur la neutralité du réseau sans vraiment dire ce que pourraient être ces droits électroniques de l'homme.³

¹ Conférence du ministère fédéral des Affaires européennes et internationales d'Autriche et du Conseil de l'Europe « Notre internet - nos droits, nos libertés : vers la stratégie du Conseil de l'Europe sur la gouvernance de l'internet 2012-2015 », Vienne, 24-25 novembre 2011. <http://www.coe.int/t/information/society/conf2011/default_EN.asp?> Consulté le 30.12.2011

² Woodward, Colin. « Estonia, where being wired is a human right », *Christian Science Monitor* (1^{er} juillet 2003) <<http://www.csmonitor.com/2003/0701/p07s01-woeu.html>> Consulté le 13.12.2011

³ Berners-Lee, Tim. « Long Live the Web », *Scientific American* (2010) 303, No. 6: 80-85.

Les Nations Unies

Suite à la publication le 16 mai 2011, du rapport⁴ de Frank La Rue, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, divers sites web et médias imprimés ont affirmé que, dorénavant, internet était bel et bien un droit fondamental. Ainsi, à la une du *Los Angeles Times*, pouvait-on lire « *Rapport des Nations Unies : l'accès à internet est un droit de l'homme* ». Dans son analyse du rapport, l'auteur fait une observation à la fois étrange et paradoxale : « *Tout en affirmant que l'accès à internet est un droit de l'homme fondamental, Frank la Rue remarque aussi que, pour l'instant, donner ce droit aux citoyens n'est pas toujours possible dans tous les pays. Mais cela ne devrait pas empêcher les gouvernements de tenter d'offrir à leur population un accès à internet à un coût abordable.* »⁵ A cela, nous répondrions qu'il n'appartient pas aux Etats de « donner » à leurs citoyens des droits fondamentaux ; ces droits sont universels et intrinsèques.

Comme le souligne Stephanie Borg Psaila de la DiploFoundation : « *...nulle part dans ce rapport il n'est écrit noir sur blanc que l'accès à internet est – ou est à présent considéré comme – un droit de l'homme.* »⁶ Le Rapporteur spécial déclare que « *de fait, internet est devenu un moyen clé grâce auquel les individus peuvent exercer leur droit à la liberté d'opinion et d'expression tel qu'il est garanti par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques* » et le rapport note que « *en tant que catalyseur de l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression, internet facilite la réalisation de bien d'autres droits de l'homme* ».

L'OSCE

Dans son allocution en juillet 2011 devant la Commission d'Helsinki des Etats-Unis, Dunja Mijatović, la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, a déclaré que, « *pour rendre hommage à la contribution unique d'internet à la démocratie participative, à la liberté d'expression et à la liberté des médias, il convenait de consacrer le droit d'accès à internet au niveau dont relève précisément ce type de droit, c'est-à-dire un droit de l'homme de rang constitutionnel.* »⁷

Ainsi, ni le Rapporteur spécial des Nations Unies, ni la Représentante de l'OSCE n'affirment que l'accès à internet est un droit établi en soi mais plutôt qu'il est un moyen par lequel les droits de l'homme et, principalement, la liberté d'expression et la liberté de recevoir et de transmettre des informations peuvent s'exercer. Dans la réalité, la situation est plus complexe et certaines tendances très nettes pourraient laisser penser que l'accès à internet est un droit fondamental.

⁴ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. AGNU/CDH A/HRC/17/27 16 mai 2011

< http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/17/27 > Consulté le 13.12.2011

⁵ Olivarez-Giles, Nathan. « U.N. report: Internet access is a human right », *Los Angeles Times* (3 juin 2011). <<http://documents.latimes.com/un-report-internet-rights/>> Consulté le 13.12.2011

⁶ Borg Psaila, Stephanie. 'UN declares Internet access a human right' – does it really?

DiploFoundation (10 juin 2011) <<http://igbook.diplomacy.edu/2011/06/internet-access/>> Consulté le 30.12.2011

⁷ La Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias appelle les gouvernements à reconnaître l'accès à internet en tant que droit de l'homme. Communiqué de presse OSCE, 16 juillet 2011 <<http://www.osce.org/fom/81006>> Consulté le 06.01.2012 (anglais uniquement)

Le Conseil de l'Europe

Dès 1997, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a reconnu que les technologies de l'information et de la communication, qui connaissaient un rapide développement, recélaient un fort potentiel. Elle a alors adopté une résolution qui affirme que ces technologies *« doivent servir la promotion des libertés, l'épanouissement des citoyens et leur participation plus efficace aux affaires publiques, favoriser le développement économique et l'emploi, promouvoir le progrès social et culturel, servir l'enseignement et l'acquisition de savoirs. »*⁸ La résolution invitait les parlements nationaux à *« prendre les mesures législatives destinées à garantir le meilleur usage de ces moyens technologiques au bénéfice des citoyens, et concilier développement des technologies et respect des principes démocratiques et des droits de l'homme »*⁹ et à *« mettre des équipements informatiques couvrant toutes les possibilités des réseaux nationaux et internationaux à la disposition des citoyens dans des lieux accessibles à tous et à des prix compatibles avec la réalité du pouvoir d'achat le plus modeste. »*¹⁰ A la fin de cette même année, il avait été donné un contenu à ces idées.

Les ministres européens réunis à la 5^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse ont convenu que leurs Etats respectifs devaient *« créer un cadre pour l'accès du public à des réseaux de communication et aux nouveaux services de communication et d'information sur une base universelle, c'est-à-dire sans considération quant au lieu de résidence, à un prix raisonnable, au niveau individuel et/ou collectif »*. Les Etats participants ont également entrepris de *« définir au niveau national, régional ou local les services de base, en particulier dans les domaines de l'information, de l'éducation et de la culture, auxquels tous les individus devraient avoir accès »*.¹¹ En 1999, cette résolution a été suivie par une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dont l'annexe, qui énonce les orientations d'une politique européenne en la matière, débute de façon révélatrice par le « Principe 1 – Accès » qui affirme *« Les Etats membres devraient favoriser la création et la maintenance de points d'accès publics offrant à tous l'accès à un nombre minimal de services de communication et d'information, conformément au principe du service universel communautaire. Cela devrait inclure un encouragement des administrations publiques, institutions éducatives et personnes privées disposant de facilités d'accès aux nouveaux services de communication et d'information à permettre au public d'utiliser ces facilités. »*¹²

⁸ Résolution 1120 (1997) relative aux incidences des nouvelles technologies de communication et d'information sur la démocratie. Par.1
<<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1120.htm>> Consulté le d 20.12.2011

⁹ Ibid. Par.4.i.a

¹⁰ Ibid. Par.4.ii.b

¹¹ Résolution n° 1 « L'impact des nouvelles technologies de la communication sur les droits de l'homme et les valeurs démocratiques ». Par. 11 (i) & (ii) 5^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse – *La société de l'information : un défi pour l'Europe*, Thessalonique, 11-12 décembre 1997

¹² Recommandation n° R (99) 14 sur le service universel communautaire relative aux nouveaux services de communication et d'information et exposé des motifs
<[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec\(1999\)014&ExpMem_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec(1999)014&ExpMem_en.asp#TopOfPage)> Consulté le 13.12.2011

Pure coïncidence ou fruit de la recommandation du Comité des Ministres, un an plus tard, en 2000, le Parlement estonien a adopté la loi sur les télécommunications (probablement la loi évoquée dans l'article précité du *Christian Science Monitor*) qui définit un service universel comme un « *ensemble de services [...] qui garantit que, dans une zone géographique déterminée par la licence accordée à un opérateur téléphonique, tous les clients qui souhaitent accéder aux réseaux publics de téléphonie puissent le faire à un coût raisonnable et uniforme.* »¹³ Ces services incluent « *un service internet universellement accessible à tous les abonnés, quelle que soit leur localisation géographique, à un prix uniforme.* »¹⁴ L'engagement de l'Estonie pour un accès à internet pour tous apparaît également dans la loi sur l'information publique, adoptée la même année, qui garantit à tout un chacun « *la possibilité d'un accès gratuit à l'information publique via internet dans les bibliothèques publiques.* »¹⁵

L'Union européenne

Il faudra attendre 2002 pour que soit adoptée la Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (Directive « Service universel ») qui exige des 27 Etats membres et sans doute des pays candidats qu'ils fournissent un accès à internet.¹⁶ En voici les termes :

Article 4. Fourniture d'accès en position déterminée

- 1. Les Etats membres veillent à ce que toutes les demandes raisonnables de raccordement en position déterminée au réseau téléphonique public et d'accès aux services téléphoniques accessibles au public en position déterminée soient satisfaites par une entreprise au moins.*
- 2. Le raccordement réalisé doit permettre aux utilisateurs finals de donner et recevoir des appels téléphoniques locaux, nationaux et internationaux, des communications par télécopie et des communications de données, à des débits de données suffisants pour permettre un accès fonctionnel à Internet, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique.*

La directive a été modifiée en 2009 par la Directive 2009/136/CE dans laquelle le libellé du même article devient :

Article 4. Fourniture d'accès en position déterminée et fourniture de services téléphoniques

¹³ Loi sur les télécommunications (2000) §5 (1).

<<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>> Consulté le 13.12.2011

Cette loi a été remplacée par la loi sur les communications électroniques (2005) qui, entre autres, transpose la série de directives adoptées en 2002.

¹⁴ Ibid. §5 (2) 2.

¹⁵ Loi sur l'information publique (2000) §33

<<http://www.eestipank.info/pub/en/dokumendid/dokumendid/oigusaktid/seadused/info.html>>

Consulté le 13.12.2011

¹⁶ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques. Art.4

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0022:EN:HTML>> Consulté le 13.12.2011

1. *Les Etats membres veillent à ce que toutes les demandes raisonnables de raccordement en position déterminée à un réseau de communications public soient satisfaites par une entreprise au moins.*
2. *Le raccordement réalisé permet de prendre en charge les communications vocales, les communications par télécopie et les communications de données, à des débits de données suffisants pour permettre un accès fonctionnel à l'internet, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique.*
3. *Les Etats membres veillent à ce que toutes les demandes raisonnables de fourniture d'un service téléphonique accessible au public, via le raccordement au réseau visé au paragraphe 1, qui permette de donner et de recevoir des appels nationaux et internationaux, soient satisfaites par une entreprise au moins.*¹⁷

Il est important de rappeler que la Directive « Service universel » n'est pas un instrument basé sur une approche des droits de l'homme mais fondamentalement sur des considérations économiques. Comme l'énonce l'article 1, elle *« a trait à la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques aux utilisateurs finals. Elle vise à assurer la disponibilité dans toute la Communauté de services de bonne qualité accessibles au public grâce à une concurrence et un choix effectifs et à traiter les cas où les besoins des utilisateurs finals ne sont pas correctement satisfaits par le marché. »*¹⁸ La directive n'a pas pour point de départ l'hypothèse selon laquelle tous les citoyens de l'UE ont un droit fondamental d'accès à internet, mais elle oblige les fournisseurs de réseaux et de services de communications accessibles au public à intégrer dans leur offre un certain nombre de services obligatoires (dont fait aussi partie l'accès à internet).¹⁹ Qui plus est, l'article 4 fait référence à *« des demandes raisonnables de raccordement en position déterminée »* (réminiscence du libellé *« lorsque cela est réalisable »*), sans préciser ce que pourrait être une demande « non raisonnable ». Par ailleurs, sans cette réserve, les Etats membres devraient assurer un accès à internet à tous les foyers isolés dans les zones les plus reculées. Cela pose une question à ceux qui défendent la proposition de faire de l'accès à internet un droit de l'homme – tout individu a-t-il un droit d'accès à internet où qu'il se trouve ? Autrement dit, l'Etat a-t-il une obligation positive de fournir un accès universel ?

¹⁷ Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communication électronique, la Directive 2002/58/CEC concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le Règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Art.4. Il est intéressant de noter que la directive reflète les évolutions technologiques en se focalisant non plus sur les réseaux téléphoniques, mais sur les réseaux de communication.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0011:01:EN:HTML>>
Consulté le 13.12.2011

¹⁸ Ibid. Art.1.1

¹⁹ Ibid. Art.1.2

La Cour européenne des droits de l'homme

D'une récente étude de la Division de la recherche de la Cour, il ressort que « *la Cour n'a pas encore eu l'occasion de statuer sur un grief tiré d'un refus ou d'une limitation d'accès à internet* ». ²⁰ Toutefois, l'étude conclut qu'il y aura un nombre croissant de plaintes concernant des ingérences dans l'accès et, citant à ce propos l'exemple d'une situation où un service public est accessible par le seul biais d'internet, elle rappelle au lecteur que l'Etat a l'obligation positive d'assurer les conditions permettant l'exercice du droit de recevoir ou de communiquer des informations. ²¹

L'industrie

Dans une tribune pour le *New York Times*, soutenant qu'internet n'est pas un droit de l'homme en soi mais un moyen au service d'un droit, le vice-président de Google Vint Cerf, fait une analogie : « *... à une certaine époque, sans cheval, il était difficile de gagner sa vie. Mais le droit important dans ce cas était le droit de gagner sa vie, pas celui de posséder un cheval.* » ²² A la vision des droits de l'homme de Cerf qu'il juge extrêmement réductrice d'un point de vue juridique et philosophique, ²³ Scott Edwards, rédacteur pour le blog d'Amnesty International, oppose l'analogie de la place du village : « *Si, considéré de façon isolé, l'accès physique à la place du village n'est pas un droit de l'homme en soi, il a toujours été pour beaucoup indissociable du droit d'association et d'expression. Et l'interdiction d'accès à la place du village, que ce soit par un couvre-feu, la loi martiale ou des mesures d'urgence est assimilable à une restriction du droit d'association et d'expression.* » ²⁴ Dans un article pour *The Guardian*, l'avocat britannique Adam Wagner se réfère à la fois à l'article de Cerf et au blog d'Amnesty International mais va plus loin. Selon lui, « *l'utilisation d'internet pourrait aussi entrer dans le champ d'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale, le courrier électronique, Skype, Facebook et Twitter étant*

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, Division de la recherche. *Internet: jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. Strasbourg, CoE/ECtHR, juin 2011. p. 24

²¹ Ibid. p. 25

²² Vinton G. Cerf. « Internet access is not a human right ». *New York Times*, 5 janvier 2012 <http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/autorites_nationales_chargees_de_veiller_a_l_application_de_la_legislation_en_matiere_de_protection_des_consommateurs.html> Art.4. Il est intéressant de noter que la directive reflète les évolutions technologiques en se focalisant non plus sur les réseaux téléphoniques, mais sur les réseaux de communication.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0011:01:EN:HTML>> Consulté le 13.12.2011

²² Ibid. Art.1.1

²² Ibid. Art.1.2

²² Cour européenne des droits de l'homme, Division de la recherche. *Internet: jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. Strasbourg, CoE/ECtHR, juin 2011. p. 24

²² Ibid. p. 25

²² Vinton G. Cerf. « Internet access is not a human right ». *New York Times*, 5 janvier 2012 <http://www.nytimes.com/2012/01/05/internet-access-is-not-a-human-right.html?_r=2> Consulté le 15.01.2012

²³ Scott Edwards. « Is internet access a human right? » *Human Rights Now*. Amnesty International USA Web Log, 10 janvier 2012. <<http://blog.amnestyusa.org/business/is-internet-access-a-human-right/>> Consulté le 15.01.2012

²⁴ Ibid.

*aujourd'hui des outils d'interaction essentiels avec les amis et les proches ».*²⁵ On pourrait bien évidemment faire valoir qu'internet et ses médias sociaux ont dévalorisé ces interactions en supprimant le besoin de contacts directs.

Conclusion

Le Rapporteur spécial des Nations Unies, Frank La Rue, a selon nous, résumé de façon très succincte l'état actuel des choses :

*Le Rapporteur spécial reste également préoccupé par le fait que la majorité de la population mondiale soit encore dépourvue de connexion à internet. Bien que l'accès à internet ne soit pas encore reconnu comme un droit dans le droit international des droits de l'homme, les Etats ont l'obligation positive d'instaurer les conditions permettant aux individus d'exercer leur droit à la liberté d'opinion et d'expression.*²⁶

Nous avons vu que les Etats membres de l'UE et ceux qui ont adopté ou adoptent sa législation sont contraints, en vertu de la Directive « Service universel », de fournir à leurs citoyens un accès à internet. Toutefois, cette obligation ne relève pas de la perspective des droits de l'homme mais de considérations économiques, et d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas soumis à cette obligation en vertu du droit international. Pour autant, considérer l'accès à internet comme un droit de l'homme bénéficie du soutien actif d'organisations prestigieuses comme l'OSCE et Amnesty International, de même que de divers journalistes dans le monde. Dans le contexte de la définition d'un ensemble de règles universelles potentielles pour la gouvernance d'internet, il serait nécessaire de poursuivre les discussions sur le sujet.

Etant donné la nature unique et pourtant universelle d'internet et du potentiel sans pareil qu'il offre pour la liberté d'expression, le temps est-il venu pour le Conseil de l'Europe de réfléchir à la nécessité d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ? Le cas échéant, comment formuler les obligations positives de l'Etat dans un tel protocole ? Quel soutien les 47 Etats membres apporteraient-ils à la rédaction d'un tel instrument ?

²⁵ Adam Wagner. « Is internet access a human right? » *The Guardian*, 11 janvier 2012.
<<http://www.guardian.co.uk/law/2012/jan/11/is-internet-access-a-human-right?newsfeed=true>>
Consulté le 15.01.2010

²⁶ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. AGNU A/66/290 10 août 2011
<<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf>> Consulté le 13.12.2011