



# Global Freedom of Expression

## COLUMBIA UNIVERSITY

### Autorité des télécommunications du Pakistan c. CM Pak Limited

#### Métadonnées

**Mots-clés :** Coupures d'Internet, Octroi de licences / Régulation des médias

#### Analyse

##### Résumé et issue

La Cour suprême du Pakistan a confirmé la constitutionnalité de la directive du ministère de l'Information et de la Technologie concernant la suspension des licences d'opérateur mobile. La Cour suprême a annulé la décision de la Haute Cour d'Islamabad qui a jugé que l'ordre de l'Autorité pakistanaise des télécommunications (PTA) aux opérateurs de téléphonie mobile de suspendre leurs opérations et sa directive de politique générale étaient incompatibles avec la loi sur les télécommunications et les a déclarées illégales et ultra vires. L'affaire est survenue après que CM Pak Limited, un fournisseur de services mobiles agréé, a déposé une requête contestant les pouvoirs de l'Autorité pakistanaise des télécommunications de suspendre des services sur la base de simples appréhensions d'une violation de la Constitution et d'un manquement aux obligations envers le client. La Haute Cour a estimé que l'Autorité des télécommunications du Pakistan n'avait pas le pouvoir de suspendre les services, car ce pouvoir n'est conféré qu'au gouvernement fédéral. La Cour suprême a rejeté le raisonnement de la Haute Cour et a observé que la Haute Cour n'avait pas examiné la politique en tenant compte des pouvoirs conférés par la loi à l'Autorité pakistanaise des télécommunications. La Cour suprême a observé qu'il était légitime de suspendre les services mobiles, et que cette même mesure a été prise à la demande des autorités chargées de l'application de la loi pour protéger la sécurité nationale. La Cour a confirmé la constitutionnalité de la directive de politique générale et des pouvoirs de la PTA et a statué sur l'appel.

##### Les faits

CM Pak Limited (le défendeur) est un opérateur mobile agréé au Pakistan qui a déposé une requête contre l'Autorité pakistanaise des télécommunications (PTA) (le requérant) devant la Haute Cour d'Islamabad, contestant le pouvoir et la compétence de la PTA concernant la suspension du service mobile. Le défendeur a été contraint par la PTA de suspendre ses services, d'abord sur la base d'appréhension de violation des droits fondamentaux garantis par la Constitution du Pakistan et ensuite pour la violation des obligations envers les clients, c'est-à-dire la fourniture des services ininterrompus de téléphonie mobile et de données ininterrompus. La Haute Cour a entendu la requête du défendeur avec d'autres requérants similaires.

Le défendeur a d'abord soutenu devant la Haute Cour que la PTA a l'obligation de veiller à ce que les titulaires de licence obtiennent des recettes raisonnables et prévisibles. Par la suite, conformément à l'article 54 (3) de la loi de 1996 sur les télécommunications (Réorganisation) (ci-après la « loi sur les télécommunications »), la suspension des activités ne peut être justifiée que si le Président exerce le pouvoir relatif à la proclamation d'un état d'urgence en vertu des articles 232 à 237 de la Constitution. De plus, la loi sur les télécommunications

ne confère aucun pouvoir à la PTA ou au gouvernement fédéral pour ordonner la suspension des opérations mobiles sur la base d'une simple appréhension, par exemple pour éviter un quelconque incident fâcheux. Par conséquent, les instructions de la PTA aux opérateurs de téléphonie mobile de suspendre leurs opérations sans préavis ni information sont sans autorité ni compétence légales. (para. 4, décision de la HC)

Ensuite, le défendeur s'est référé aux affaires *Khushi Muhammad c. Mst. Fazal Bibi (2016)*, *Shahida Bibi c. Habib Bank Limited (2016)* et *Muhammad Akram c. Mst. Zainab Bibi (2007)* pour soutenir que l'expression « sécurité du Pakistan » définie à l'article 260 de la Constitution a explicitement exclu le terme « sécurité publique », de sorte que toute suspension de services ne peut être ordonnée ou décidée qu'en vertu de l'article 54(3) de la loi sur les télécommunications. Le défendeur a conclu que la politique du gouvernement fédéral devait satisfaire au droit établi par la Cour suprême dans l'affaire [Mustafa Impex c. Gouvernement du Pakistan \(2016\)](#). Par conséquent, la suspension des services de téléphonie mobile par la PTA est ultra vires par rapport à l'article 54 des télécommunications et viole les articles 10-A, 9, 15, 16, 17, 18, 19 et 19-A de la Constitution en privant les utilisateurs de téléphones mobiles de l'utilisation de ces services, alors que l'accès aux services de télécommunication est un droit fondamental. (para 4, décision de la HC)

Le requérant a soutenu que le gouvernement fédéral est investi de la compétence d'émettre des directives de politique générale en vertu de l'article 8(2)(c) lu conjointement avec l'article 54(2) de la Loi sur les télécommunications. Par conséquent, la directive datée du 26 décembre 2009 concernant la fermeture des services de télécommunication pour des préoccupations nationales est constitutionnelle. (para. 5, décision de la HC)

Le juge Athar Minallah de la Haute Cour d'Islamabad a rendu la décision. Les questions centrales pour la Cour étaient de déterminer, premièrement, « si la PTA avait le pouvoir d'ordonner aux services de téléphonie mobile de suspendre leurs services dans le cadre des pouvoirs conférés au gouvernement fédéral en vertu des articles 8 et 54 de la loi sur les télécommunications ». Deuxièmement, « si la directive de politique générale est en conflit avec l'article 54 de la loi sur les télécommunications et, si oui, quelles sont les conséquences qui en découlent ».

La Haute Cour a signalé qu'en tenant compte du langage clair et sans ambiguïté de la Loi sur les télécommunications, il est évident que l'intention du législateur était de limiter le pouvoir et la compétence du gouvernement fédéral d'émettre des directives en utilisant l'expression « non incompatible avec les dispositions de la Loi » figurant aux articles 8 (1) et (2) de la Loi sur les télécommunications. En outre, la Cour a observé que la directive émise par le gouvernement est incompatible avec l'article 54(3) de la Loi sur les télécommunications car la suspension de l'exploitation d'une licence ne peut être ordonnée que lorsque le Président a proclamé l'état d'urgence en vertu de la Constitution. (Para. 9-12, décision de la HC) La Haute Cour a estimé que l'ordre de la PTA aux opérateurs de téléphonie mobile de suspendre leurs activités et la directive sont incompatibles avec la Loi sur les télécommunications et déclarés illégaux, ultra vires et sans autorité ni compétence légales. (para. 14, décision de la HC).

Un appel a été interjeté contre la décision de la Haute Cour devant la Cour suprême du Pakistan.

## Aperçu de la décision

J. Umar Ata Bandial et J. Qazi Muhammad Amin Ahmed de la Cour suprême du Pakistan ont rendu le jugement. La question centrale dont la Cour était saisie consistait à examiner de nouveau le raisonnement de la Haute Cour.

La Cour a d'abord fait remarquer qu'il existe un consensus parmi les parties sur le fait que les priorités en matière de sécurité nationale ou de sécurité publique justifient l'imposition de restrictions et d'instructions. Ensuite, la Cour a observé que le défendeur n'avait pas déposé de plainte auprès du gouvernement fédéral ou ses organismes concernés au sujet de la directive datée du 26 décembre 2009, au cours des sept années qui ont précédé le dépôt de son appel [para. 3-4].

La Cour a observé que les articles 54 et 8 s'appliquent à des circonstances différentes, et qu'ils ont donc des objectifs distincts. La Cour a estimé que l'article 54(3) de la loi sur les télécommunications confère au gouvernement fédéral le pouvoir de modifier ou de suspendre tout ou partie des ordonnances ou licences si l'état d'urgence est imposé par le président en vertu de la Constitution. D'autre part, l'article 8(2)(c) habilite la PTA à prendre des mesures sur des questions de sécurité nationale, de protocoles diplomatiques et de fonctions de l'État. La Cour a observé que le premier article est réactif et défensif, intervenant lorsque, en raison de circonstances graves dans le pays ou dans ses provinces, l'état d'urgence est instauré. Tandis que le deuxième article est une mesure préventive, car il permet d'interrompre les services avant qu'une menace perçue dans une zone spécifiée ne se matérialise [para. 5].

En outre, la Cour a noté qu'en vertu de l'article 54(3) de la Loi sur les télécommunications, les services cellulaires conformément aux conditions d'urgence peuvent être interrompus pendant des périodes et des zones. Toutefois, l'interruption des services en vertu de l'article 8(2)(c) de la loi sur les télécommunications est susceptible d'être spécifique et localisée. Ainsi, la Cour a mentionné que les deux articles s'appliquent dans des sphères et des situations différentes, sans conflit entre eux et qu'aucun n'est supérieur à l'autre [para. 5].

La Cour s'est référée à l'affaire Muhammad Amin Muhammad Bashir Limited c. Gouvernement du Pakistan (2015) pour observer que la directive est un instrument législatif délégué, car elle définit l'objectif, les causes et les paramètres de la mesure suspensive à prendre par la PTA. La Cour a observé que la directive stipule que les autorités chargées de l'application de la loi ont le pouvoir de transmettre des demandes écrites à la PTA précisant les services cellulaires à fermer, l'heure et la durée de la fermeture et la zone spécifique où cette fermeture doit être mise en œuvre en cas de menace sérieuse « d'hostilités contre le Pakistan par une puissance étrangère » ou « d'agression interne par des terroristes/groupes ». La Cour a fait remarquer que, puisque ces deux événements relèvent de la sécurité publique et de la sécurité nationale, la directive de politique générale peut être considérée comme enfreignant à l'article 54 de la Loi sur les télécommunications. Inversement, la directive renforce l'objet même de la Loi sur les télécommunications en ajoutant des situations de sécurité nationale qui n'entrent pas dans le champ d'application du paragraphe 54(3) [para. 6].

La Cour s'est référée à l'affaire Muhammad Amin pour déterminer si la PTA a exercé son pouvoir en vertu de la directive de politique générale de manière raisonnable, équitable, juste et pour la promotion des objectifs de la Loi. La Cour a fait remarquer que « le caractère raisonnable et l'équité sont des critères qui ont un lien avec le fondement factuel d'un grief et avec l'objet de la loi ». La Cour a évalué différentes circonstances factuelles, notamment l'Ashoorra pendant le mois de Moharram, le défilé des forces armées à l'occasion de la Journée du Pakistan et la manifestation à Chehllum de Mumtaz Qadri. La Cour a statué que, compte tenu de

ces événements, il était légitime de suspendre les services cellulaires. Ces mesures de protection sont prises à la demande des autorités chargées de l'application de la loi en raison d'expériences antérieures d'activités terroristes lors d'événements similaires. Si de tels événements sont à l'origine de l'émission des instructions contestées, alors la même chose serait dans l'intérêt public, raisonnable, juste, conforme à l'objet de la loi et, par conséquent, valide [para. 7].

La Cour a conclu que le pouvoir de la PTA en vertu de la directive n'est pas en conflit avec l'article 54(3) qui traite d'un domaine différent, car il est régi par l'article 8(2)(c) de la Loi lu conjointement avec l'article 24-A(1) de la Loi sur les clauses générales et le droit établi par cette Cour régissant l'exercice du pouvoir délégué. La Cour a annulé la décision de la Haute Cour et a estimé que la décision de la Haute Cour était parvenue à une conclusion hâtive et incorrecte. La Cour suprême a observé qu'il était prématuré et vexatoire de la part de CM Pak Limited de s'adresser directement à la Cour de justice parce qu'il fallait s'adresser d'abord au gouvernement fédéral. La Cour a confirmé la constitutionnalité de la directive de politique générale et des pouvoirs de la PTA et a statué sur l'appel [para. 8.].

## Sens de la décision

### **Limite l'expression**

L'affaire limite l'expression en concluant que la suspension par l'Autorité des télécommunications des services de télécommunication assurés par les fournisseurs agréés était conforme à la Constitution.