

ARTICLE 19

Sénégal: Code de la Presse

Juillet 2017

Legal analysis

Résumé des recommandations

ARTICLE 19 estime que le nouveau Code de la Presse du Sénégal est incompatible avec les normes internationales relatives à la liberté d'expression. À notre avis, le Code devrait être entièrement revu à la lumière des standards internationaux et ses dispositions les plus répressives, notamment les sanctions administratives et pénales en matière de presse, ne devraient pas être appliquées.

Recommandations - clés:

1. La définition du 'journaliste' dans le Code de la Presse devrait être revue et refléter une approche fonctionnelle du journalisme en conformité avec les standards internationaux.
2. Les devoirs des journalistes ne devraient pas figurer dans le Code de la Presse mais devraient faire partie d'un Code séparé de déontologie appliqué par un organe d'autorégulation. Un tel organe d'autorégulation ne devrait pas disposer de pouvoirs de sanctions exorbitants. Les droits et les devoirs des journalistes devraient être rédigés en conformité avec les standards internationaux et les bonnes pratiques applicables en la matière.
3. La protection de la *confidentialité* des sources devrait être protégée dans le Code en conformité avec les standards internationaux applicables en la matière.
4. Les dispositions relatives à la Carte Nationale de Presse (Section 2, Articles 22 à 36 CP et Article 198 et 199) devraient être abrogées. Toute mise en place d'un régime de carte de presse devrait se conformer aux normes internationales en la matière. Il devrait notamment être administré par un organe indépendant du gouvernement, sur la base de critères spécifiques, non discriminatoires, raisonnables et publiés à l'avance, et n'être appliqué que lorsqu'il y a des contraintes réelles d'espace.
5. Les critères d'octroi de subventions directes de l'État devraient être neutres et équitables avec pour but ultime la promotion du pluralisme des médias.
6. L'Article 68 relatif à l'enregistrement des entreprises de presse devrait être abrogé.
7. Les principes et valeurs, notamment les Articles 57, 64 et 65 devraient être revus afin de les mettre en conformité avec les exigences du droit international, notamment le test en trois parties de légalité, but légitime, nécessité et proportionnalité.
8. Le droit de réponse devrait être volontaire plutôt qu'obligatoire ; le statut spécial des dépositaires de l'autorité publique à l'Article 86 devrait être supprimé ;
9. La référence aux astreintes à l'Article 88 devrait être supprimée ;

10. Les manquements au droit de réponse devraient être résolus par l'organe d'autorégulation ou par un tribunal, dont les pouvoirs en la matière devraient être limités à celui d'ordonner la publication de la réponse ;
11. La loi relative à l'organe de régulation dans le secteur de l'audiovisuel doit garantir son indépendance ;
12. L'Article 179 devrait être abrogé. Les systèmes de modération des contenus interactifs sur les sites internet ne devraient pas être obligatoires ;
13. L'Article 181 ne devrait retenir que la responsabilité civile éventuelle des entreprises de presse en ligne. Toute référence à une responsabilité pénale devrait être abandonnée ;
14. Le Titre 3 devrait être entièrement revu avec pour but l'abolition de la grande majorité des sanctions administratives et pénales de ce Titre. En particulier, les Articles 192, 194, 198, 199, 201, 203, 204, 207, 208, 225 devraient être abrogés.

Sommaire

Introduction	5
Normes internationales applicables	6
Protection de la liberté d'expression dans le droit international	6
Liberté de la presse et régulation des médias	7
Réglementation des contenus	9
Rôle et responsabilité des intermédiaires d'Internet	10
Analyse du Code	12
Définition du journalisme	12
Droits et devoirs des journalistes	13
La Carte Nationale de Presse	15
Les règles de fonctionnement des entreprises de presse	17
Les conditions d'octroi des aides directes de l'État	18
Les principes et valeurs	19
Le droit de réponse	20
L'organe de régulation de l'audiovisuel	22
La responsabilité des entreprises de presse en ligne	23
Les sanctions administratives et pénales	24

Introduction

Le 20 juin 2017, le Parlement sénégalais a adopté à l'unanimité un nouveau Code de la Presse. L'exposé des motifs explique que le Code vise notamment à mettre en place un cadre juridique cohérent et transparent, garantissant la liberté de la presse et favorisant une concurrence loyale entre les divers acteurs des médias. Par ailleurs, le Code veille à l'accès équitable des citoyens, des partis politiques, des organisations de la société civile, des syndicats, des organisations patronales et des divers courants de pensée et d'opinion aux médias, ce qui dénote une prise en compte des exigences du pluralisme et de la diversité. Enfin, le Code cherche à répondre à l'évolution des nouvelles technologies avec la mise en place d'un régime spécifique pour la presse en ligne.

Si les objectifs du Code de la Presse sont louables, ARTICLE 19 est profondément déçue par l'adoption de ce Code, qui, selon nous, représente une occasion manquée de rendre le droit sénégalais compatible avec les standards internationaux relatifs à la liberté d'expression. En effet, le projet de Code promettait à l'origine de dépénaliser les délits de presse. Finalement, après plus de 10 ans de débats, il n'en est rien. Les délits de presse sont restés dans le Code et la notion de journalisme n'a pas évolué.

Dans cette analyse juridique, ARTICLE 19 s'attache à présenter les avancées et reculs du Code de la Presse en matière de liberté d'expression. Nous concluons que dans l'ensemble, le Code adopte de nombreuses politiques par trop restrictives, voire carrément répressives, vis-à-vis de la liberté d'expression. Si la référence à l'autorégulation est un point positif, de trop nombreuses dispositions pénalisent le travail des journalistes, que ce soit l'obligation d'obtenir une carte de presse ou l'inscription dans le Code de certains devoirs des journalistes. L'audiovisuel semble largement rester sous la tutelle du gouvernement. Quant au régime des entreprises de presse en ligne, il reste problématique à de nombreux égards, notamment celui de la responsabilité pénale de l'éditeur, administrateur ou fournisseur d'accès à Internet s'ils ne retirent pas promptement les contenus illégaux.

ARTICLE 19 note également que la dernière version du Code de la Presse n'a été partagée avec la société civile que la veille de son adoption par le Parlement sénégalais. À notre connaissance, cette dernière mouture du Code, qui comprend maintenant plusieurs dispositions liberticides, n'a donc pas été débattue avec la société civile. En outre, le Code a été adopté suite à l'utilisation de la procédure d'urgence, c'est-à-dire sans examen parlementaire approfondi, ce qui n'était en rien justifié.

ARTICLE 19 appelle les autorités sénégalaises à revoir entièrement les dispositions du code et, dans l'immédiat, à faire application de l'effet direct du droit international de la liberté d'expression pour ne pas appliquer ses dispositions les plus répressives.

Normes internationales applicables

Ce chapitre identifie les normes internationales et régionales de la protection de la liberté d'expression et d'information. Ces normes constituent le fondement de nos recommandations sur la protection de la liberté d'expression en lien avec le Code de la Presse au Sénégal, qui sont énoncées dans la troisième partie de cette analyse.

Protection de la liberté d'expression dans le droit international

Le droit à la liberté d'expression est protégé par un grand nombre d'instruments internationaux des droits humains juridiquement contraignants, y compris pour le Sénégal, en particulier l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH),¹ l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP),² et l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Toutefois, le droit à la liberté d'expression n'est pas garanti en termes absolus : l'Article 19(3) du PIDCP autorise des restrictions dans le respect des conditions suivantes:

L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il 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.

Les restrictions du droit à la liberté d'expression doivent être définies de manière stricte et précise et ne pas compromettre l'essence même du droit. Pour qu'une restriction de la liberté d'expression soit définie de manière stricte et précise, elle doit répondre aux critères du triple test établi par le droit international. Les restrictions doivent donc être:

- **Prévues par la loi** : les restrictions doivent être formulées avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter sa conduite en conséquence.³ Les restrictions ambiguës ou trop étendues de la liberté d'expression sont par conséquent interdites en vertu de l'Article 19(3).

¹ La Résolution 217A(III) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 10 décembre 1948. En tant que résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, la DUDH n'est pas juridiquement contraignante. Cependant, certains de ses articles, dont l'Article 19, sont généralement considérés comme ayant force de loi au titre du droit coutumier depuis son adoption en 1948.

² AG res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) à 52, UN Doc.

³ Voir communication N° 578/1994, *Leonardus J.M. de Groot c. Pays-Bas*, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/578/1994 (1995).

- **Poursuivre un objectif légitime:** il s'agit de ceux énumérés de manière exhaustive à l'Article 19(3)(a) et (b) du PIDCP. Ainsi, il est impossible d'interdire à des systèmes de diffusion de l'information de publier des contenus au seul motif qu'ils sont critiqués à l'égard du gouvernement ou du système politique et social adopté par le gouvernement.⁴ De même, une restriction ne peut servir de prétexte pour sauver le gouvernement de l'embarras ou éviter la publication de révélations sur des conduites illicites, pour dissimuler des informations sur le fonctionnement des institutions publiques ou pour asseoir une certaine idéologie.
- **Être nécessaires et proportionnées :** le principe de nécessité exige que la restriction réponde à un besoin social pressant. Pour justifier une restriction, il faut pouvoir démontrer l'existence d'un lien direct et immédiat entre l'expression litigieuse et l'intérêt protégé. Le principe de proportionnalité signifie en outre que la mesure la moins restrictive possible doit être appliquée si elle peut permettre d'atteindre le même objectif.

Les mêmes principes s'appliquent aux formes électroniques de communication ou à toutes les catégories de messages diffusés sur Internet.⁵

En outre, l'Article 20 § 2 du PIDCP fixe des restrictions à la liberté d'expression et contraint les États à interdire certaines formes d'expression, à savoir « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ». L'Article 20 § 2 n'oblige pas les États à interdire toutes les déclarations négatives sur les groupes nationaux, raciaux et religieux, sauf lorsqu'elles promeuvent la haine de manière à constituer une « incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ».

Liberté de la presse et régulation des médias

La protection de la liberté de la presse constitue un aspect fondamental de la liberté d'expression et de toute société démocratique. Ainsi, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, en tant qu'organe de surveillance de l'application du PIDCP, a précisé dans son Observation générale N° 34 sur l'Article 19 que :⁶

13. L'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte. Elle constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique. Le Pacte prévoit un droit permettant aux médias de recevoir des informations qu'ils utilisent pour exercer leurs fonctions. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute

⁴ Observations finales du Comité des droits de l'homme sur la République arabe syrienne, CCPR/CO/84/SYR.

⁵ Observation générale N° 34, *op.cit*, par. 43.

⁶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, [Observation générale No. 34](#), CCPR/C/GC/43

question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique. Le public a aussi le droit correspondant de recevoir des médias le produit de leur activité.

Le Comité des droits de l'homme a également précisé dans son Observation générale no.34 les types de restrictions qui sont incompatibles avec la protection de la liberté d'expression et celle des médias :

39. Les États parties devraient faire en sorte que les cadres législatif et administratif en place pour la régulation des médias soient compatibles avec les dispositions du paragraphe 3. Les systèmes de réglementation devraient tenir compte des différences entre la presse écrite et le secteur de la radio et télédiffusion et de l'Internet, tout en notant aussi la façon dont différents médias convergent. Refuser d'autoriser la publication de journaux et autres médias imprimés dans des cas autres que les circonstances spécifiques d'application du paragraphe 3 est incompatible avec l'article 19. Ces circonstances ne peuvent jamais entraîner l'interdiction d'une publication particulière à moins qu'un contenu spécifique, qui ne peut pas en être retranché, puisse être légitimement interdit en application du paragraphe 3. Les États parties doivent éviter d'imposer aux médias audiovisuels, y compris aux médias communautaires et aux chaînes commerciales, des conditions d'octroi de licence trop rigoureuses et des droits de licence excessifs. Les critères d'application de ces conditions et droits de licence doivent être raisonnables et objectifs, précis, transparents, non discriminatoires et être à tous autres égards conformes au Pacte. Les régimes d'autorisation de la diffusion par des médias ayant une capacité limitée, tels que les services audiovisuels terrestres et satellitaires, devraient permettre une répartition équitable de l'accès et des fréquences entre les diffuseurs publics, commerciaux et communautaires. Il est recommandé aux États parties qui ne l'ont pas encore fait d'établir une autorité indépendante et publique chargée d'octroyer des licences d'exploitation des stations de radio et de télédiffusion, ayant compétence pour examiner les demandes et accorder les licences.

40. Le Comité réaffirme, comme il l'avait souligné dans l'Observation générale n° 10, que «du fait des progrès des moyens d'information modernes, des mesures efficaces seraient nécessaires pour empêcher une mainmise sur ces moyens qui entraverait l'exercice du droit de toute personne à la liberté d'expression». L'État ne devrait pas avoir le monopole sur les médias et devrait promouvoir la pluralité des médias. En conséquence, les États parties devraient prendre les mesures voulues, compatibles avec le Pacte, pour empêcher une domination ou concentration indue des organes d'information par des groupes de médias contrôlés par des intérêts privés dans des situations de monopole qui peuvent être préjudiciables à la diversité des sources et des opinions.

41. Il faut veiller à garantir que le subventionnement public aux organes d'information et les insertions d'annonces publicitaires par le gouvernement ne soient pas utilisés à l'effet d'entraver la liberté d'expression. De plus, les médias privés ne doivent pas être placés en situation de désavantage par rapport aux médias publics pour des aspects tels que l'accès aux moyens de diffusion et de distribution et l'accès aux informations.

En outre, le Comité des droits de l'homme a donné une définition fonctionnelle du journalisme. Il a ainsi énoncé que :

44. Le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons, notamment des reporters et analystes professionnels à plein temps ainsi que des blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous

forme imprimée, sur l'Internet ou d'autre manière, et les systèmes généraux d'enregistrement ou d'octroi de licence pour les journalistes par l'État sont incompatibles avec le paragraphe 3. Les régimes d'accréditation limitée peuvent être licites uniquement dans le cas où ils sont nécessaires pour donner aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou à certaines manifestations et événements. Ces régimes devraient être appliqués d'une manière qui ne soit pas discriminatoire et soit compatible avec l'article 19 et les autres dispositions du Pacte, en vertu de critères objectifs et compte tenu du fait que le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons.

Réglementation des contenus

Dans son rapport d'août 2011, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression, Frank La Rue, a identifié les types de restrictions permises à la liberté d'expression. Dans son rapport de 2011, il a notamment identifié trois types d'expressions:

- Celles qui constituent une infraction au regard du droit international et sont passibles de poursuites pénales ;
- Celles qui ne sont pas passibles de poursuites pénales mais doivent faire l'objet de restrictions et de poursuites au civil ;
- Celles qui ne sont pas passibles de sanctions pénales ou civiles, mais qui sont néanmoins inquiétantes en termes de tolérance, de civilité et de respect d'autrui.⁷

En particulier, le Rapporteur spécial a clarifié que les seuls modes d'expression devant être interdits par les États en vertu du droit international sont : (a) la pornographie infantile ; (b) l'incitation directe et publique à commettre un génocide ; (c) l'incitation à la haine ; et (d) l'incitation au terrorisme.

Le Rapporteur spécial a également précisé que même la législation interdisant ces modes d'expression doit être suffisamment précise, et que des sauvegardes adéquates et effectives contre les excès ou les abus doivent être prévues, y compris la surveillance et l'examen par un tribunal ou un organisme de réglementation indépendant et impartial.⁸ Autrement dit, ces réglementations doivent également répondre aux critères du triple test ci-dessus mentionné. Par exemple, une législation interdisant la diffusion de pornographie infantile sur Internet à l'aide de technologies de blocage ou de filtrage ne dispense pas de ces obligations.

De la même manière, les lois relatives à l'incitation à la haine visant l'expression en ligne doivent être exemptes de toute ambiguïté, poursuivre un but légitime et respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. À cet égard, le Rapporteur spécial s'est inquiété du caractère excessivement vague d'un grand nombre de dispositions nationales visant à interdire le discours de haine, en violation des standards internationaux de la protection de la liberté d'expression.

⁷ Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, A/66/290, 10 août 2011, par. 18.

⁸ *Ibid*, par. 22.

Enfin, le Rapporteur spécial a souligné que tous les autres modes d'expression, tels que les commentaires diffamatoires, ne devaient pas être pénalisés. Au contraire, les États doivent promouvoir un usage plus large de l'expression pour combattre les propos diffamatoires.⁹

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a également examiné la compatibilité de certaines dispositions du droit pénal avec le droit à la liberté d'expression. Ainsi, elle a pu conclure que :

165. Hormis des circonstances graves et très exceptionnelles, en particulier l'apologie de crimes internationaux, l'incitation publique à la haine, à la discrimination ou à la violence, ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de critères spécifiques tels que la race, la couleur, la religion ou l'origine nationale, la Cour considère que les infractions aux lois relatives à la liberté d'expression et de presse ne sauraient être sanctionnées par des peines privatives de liberté sans être contraires aux dispositions susmentionnées.

166. La Cour observe par ailleurs que s'agissant des autres sanctions pénales, civiles ou administratives, elles demeurent soumises aux critères de nécessité et de proportionnalité: ce qui signifie que si elles s'avèrent disproportionnées ou excessives, elles seront incompatibles avec la Charte et les autres instruments pertinents des droits de l'homme¹⁰.

Rôle et responsabilité des intermédiaires d'Internet

Des intermédiaires tels que les fournisseurs d'accès à Internet (FAI), les moteurs de recherche, les plateformes de médias sociaux et les hébergeurs de sites jouent un rôle essentiel dans l'accès à Internet et la diffusion de contenus produits par des tiers.

Vu le volume considérable d'informations disponibles sur Internet, et qui pourraient être potentiellement illégales, c'est-à-dire au regard des lois protégeant les droits d'auteur, de la réglementation sur les propos diffamatoires, l'apologie de la haine, ou des lois pénales contre la pornographie infantile, les intermédiaires d'Internet ont eu fortement intérêt à bénéficier d'une exemption de responsabilité sur Internet.

Dans plusieurs pays, les intermédiaires – en tant qu'hébergeurs, simples intermédiaires ou pour le stockage automatique, intermédiaire et temporaire de l'information – ont bénéficié d'une immunité conditionnelle pour les contenus des tiers.¹¹ Ils ont été également dispensés

⁹ Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, A/HRC/17/27, 16 mai 2011, par. 28.

¹⁰ Le caractère disproportionné des sanctions contrevient à la jurisprudence récente de la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples en particulier l'arrêt *Lohé Issa Konaté c/ République du Burkina Faso*, no. 004/2013, 5 décembre 2014, paragraphes 165 et 166 : <http://fr.african-court.org/images/Cases/Judgment/AFFAIRE.%20004-%202013%20-%20LOHE%20ISSA%20KONATE%20c.%20BURKINA%20FASO%20-%20FRENCH.PDF>

¹¹ Voir, par exemple la Directive 2000/31/EC relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« Directive sur le commerce électronique en Europe ») ; ou le Communications Decency Act de 1996 aux États-Unis, ou le Singapore Electronic Transaction Act de 2010.

de la surveillance des contenus.¹² Néanmoins, en tant qu'hébergeurs, ils ont été effectivement soumis à des procédures de « notification-et-retrait », qui les incitent à supprimer des contenus lorsqu'ils sont avertis par des acteurs privés ou des forces de l'ordre du caractère illégal de ces derniers sous peine d'être tenus responsables de ces contenus. On retrouve ce système par exemple dans la Directive européenne sur le e-commerce et le Digital Copyright Millennium Act de 1998 aux États-Unis.

De nombreux problèmes liés à ces procédures de « notification-et-retrait » ont été identifiés. Le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression a notamment observé que :

Alors que le système de notification et retrait est un moyen d'empêcher des prestataires intermédiaires de se livrer activement à des pratiques illicites sur leurs services ou de les encourager, il peut faire l'objet d'abus à la fois de la part des États et des acteurs privés. Les utilisateurs qui se voient notifier par un fournisseur de services que leur contenu a été signalé comme illicite disposent souvent de faibles recours ou de ressources insuffisantes pour s'opposer au retrait. *Par ailleurs, étant donné que les intermédiaires peuvent encore être tenus responsables financièrement, et dans certains cas pénalement, du non-retrait d'un contenu après réception de la notification par les utilisateurs, ils restent prudents et tendent à privilégier la sécurité en censurant exagérément des contenus potentiellement illicites.* Le manque de transparence qui prévaut dans le processus de prise de décision des intermédiaires masque souvent des pratiques discriminatoires ou des pressions politiques qui affectent les décisions prises par les sociétés. Par ailleurs, en tant qu'entités privées, les intermédiaires ne sont pas les mieux placés pour déterminer si un contenu particulier est illicite ou non, car cela requiert un équilibre adéquat entre des intérêts divergents et un examen des défenses. [C'est nous qui soulignons]¹³

En conséquence, les quatre mandataires spéciaux pour la liberté d'expression ont recommandé que :

- (i) Nul ne soit tenu pour responsable de contenus produits par des tiers lorsque les intermédiaires fournissent des services techniques tels que l'accès, la recherche, la transmission ou le stockage automatique, intermédiaire et temporaire de l'information ;
- (ii) Les intermédiaires ne peuvent être tenus pour responsables que lorsqu'ils sont spécifiquement intervenus sur le contenu publié en ligne ;
- (iii) Les FAI et autres intermédiaires doivent être contraints de retirer des contenus uniquement sur injonction d'un tribunal, contrairement à la pratique de notification et retrait.¹⁴

¹²Voir Article 15 de la Directive sur le commerce électronique. Dans le jugement *SABAM c. Scarlet Extended SA*, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que les mesures contraignant les FAI à installer des systèmes de filtrage afin d'empêcher totalement ses clients d'envoyer ou de recevoir des fichiers contenant des œuvres musicales sur des réseaux pair-à-pair sans l'autorisation des détenteurs de droits obligerait le FAI à surveiller activement toutes les données liées à chacun de ses clients, ce qui constituerait une entrave au droit à la vie privée et au droit à la liberté de recevoir ou de diffuser des informations. La cour a expliqué qu'une telle injonction pouvait potentiellement entraver la liberté d'information dans la mesure où le système de filtrage proposé pouvait ne pas faire la distinction entre des contenus illicites et des contenus licites, et que son introduction pouvait conduire au blocage de communications licites.

¹³ Rapport 2011, *op.cit.*, para 42.

¹⁴ Déclaration conjointe de 2011, *op.cit.*

Analyse du Code

Le Code de la Presse est divisé en quatre titres : le Titre Premier contient des dispositions générales, le Titre Deuxième porte sur les dispositions spécifiques aux entreprises de presse à savoir les entreprises de presse écrite, les entreprises de communication audiovisuelle, les entreprises de presse en ligne et les stations de radiodiffusion associative ; le Titre III traite des sanctions administratives et pénales applicables aux entreprises de presse et aux professionnels de la presse ; le Titre IV a trait aux dispositions transitoires et finales. Dans cette analyse, nous nous attachons aux ingérences les plus graves dans la liberté d'expression. Il ne s'agit donc pas d'une analyse exhaustive de toutes les dispositions du Code.

Définition du journalisme

ARTICLE 19 note que le Code de la Presse ('CP') considère le journalisme comme une profession plutôt que comme une activité. En effet, l'article 4 CP dispose que ne peuvent être qualifiés de 'journalistes' que les individus pouvant faire état d'un diplôme de journalisme ou d'une licence suivie d'une expérience de 2 ans au sein d'une entreprise de presse, laquelle doit ensuite être validée par une commission établie par le Ministère de la Communication. En d'autres termes, cette définition exclut de son champ d'application les activités journalistiques des blogueurs ou des particuliers engagés dans la dissémination d'informations au public par des moyens de communication de masse. Ainsi, les personnes qui commentent les événements politiques ou autres sujets d'intérêt général sur les réseaux sociaux ne sont pas considérées comme des journalistes.

Selon ARTICLE 19, cette définition reflète non seulement une conception dépassée du journalisme, mais **elle est également contraire aux standards internationaux applicables en la matière**. Ainsi, le Comité des droits de l'homme dans son Observation Générale no. 34 sur l'interprétation de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (« PIDCP ») a affirmé que :

44. Le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons, notamment des reporters et analystes professionnels à plein temps ainsi que des blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur l'Internet ou d'autre manière, et les systèmes généraux d'enregistrement ou d'octroi de licence pour les journalistes par l'État sont incompatibles avec le paragraphe 3. Les régimes d'accréditation limitée peuvent être licites uniquement dans le cas où ils sont nécessaires pour donner aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou à certaines manifestations et événements. Ces régimes devraient être appliqués d'une manière qui ne soit pas discriminatoire et soit compatible avec l'article 19 et les autres dispositions du Pacte, en vertu de critères objectifs et compte tenu du fait que le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons. (souligné par nous)

Le corollaire de la définition sénégalaise du journalisme est que les blogueurs et d'autres personnes qui remplissent des fonctions journalistiques au sens du droit international ne bénéficient pas de certains droits et autres privilèges, tels que la protection des sources

(Articles 16 et 18 CP). Or, le Comité des droits de l'homme a noté dans son Observation Générale no. 34 que « Les États parties devraient reconnaître et respecter l'élément du droit à la liberté d'expression qui recouvre le privilège limité qu'a *tout* journaliste de ne pas révéler ses sources d'information. » (voir CCPR/C/GC34/ au paragraphe 45, souligné par nous). Le Code de la Presse est donc contraire aux normes internationales sur ce point.

Recommandation:

- La définition du 'journaliste' dans le Code de la Presse devrait être revue et refléter une approche fonctionnelle du journalisme en conformité avec les standards internationaux.

Droits et devoirs des journalistes

Le paragraphe 2, Section première, Chapitre III, Titre 1 garantit certains droits aux journalistes et techniciens des médias, notamment le droit au libre accès à toutes les sources d'information (Article 5) et le droit de refuser d'exprimer une opinion contraire aux règles de leur profession ou à la clause de conscience (Article 6). Par ailleurs, les journalistes et techniciens des médias ont le droit de refuser toute directive et toute subordination contraire à la ligne éditoriale de leur entreprise de presse (Article 7), ils ont un droit à la formation continue (Article 8) et bénéficient de certaines conditions de travail garanties par une Convention collective (Article 9), qu'ils soient engagés par une entreprise de presse sénégalaise ou étrangère (Article 10).

Le paragraphe 3, Section première, Chapitre III, Titre 1, quant à lui, traite des devoirs des journalistes et des techniciens des médias, notamment le devoir de collecter et traiter l'information en toute honnêteté et en toute impartialité (Article 11) et celui de défendre la liberté d'information et notamment la liberté du commentaire et de la critique (Article 12). En outre, les journalistes sont tenus de ne pas déformer les faits, de ne pas publier des informations, documents, images et sons dont l'origine ne leur est pas connue, de ne pas dénaturer un texte, document, image ou son ou l'opinion d'autrui et de ne pas donner très précisément comme telles des nouvelles non confirmées (Article 13). Si une information publiée se révèle matériellement inexacte, ils ont le devoir de la rectifier (Article 15). En vertu de l'Article 14, les journalistes ne doivent pas user de méthodes déloyales (Article 15). De la même manière, ils ne doivent accepter aucun avantage qui pourrait limiter leur indépendance professionnelle (Article 19). Enfin, les journalistes doivent garder le secret professionnel et protéger leurs sources d'information (Article 16) et respecter la vie privée des personnes (Article 17) et la dignité humaine (Article 18).

D'emblée, ARTICLE 19 réitère que la définition du journaliste en droit sénégalais est trop restrictive en ce qu'elle exclut de certaines protections et privilèges les blogueurs et autres individus engagés dans la dissémination d'informations dans l'intérêt général par des moyens de communication de masse.

Par ailleurs, ARTICLE 19 s'inquiète de ce que la déontologie journalistique, notamment les devoirs du journaliste, soient codifiés dans le Code de la Presse :

- Si ces droits et devoirs reflètent globalement les bonnes pratiques en la matière, certains devoirs du journaliste sont exprimés en termes trop vagues.

- Par exemple, en vertu de l'Article 13, le journaliste ne doit pas « déformer les faits », ni « dénaturer un texte, un document, une image et un son, ou l'opinion d'autrui ». ARTICLE 19 estime que ce type de dispositions est sujet à des abus et restreint indûment la liberté des éditeurs, notamment celle de sélectionner les documents qui leur paraissent les plus pertinents.
- De la même manière, les dispositions relatives à la protection de la vie privée (Article 17) et de la dignité humaine (Article 18) ne protègent pas suffisamment la liberté d'expression. Ainsi, en vertu de l'Article 17, la publication de montages réalisés avec les paroles ou l'image d'une personne sans son consentement constitue une atteinte à la vie privée. Le Code ne prévoit aucune exception lorsque le montage a été fait en utilisant des images disponibles dans le domaine public ou lorsqu'il peut être autrement justifié comme étant dans l'intérêt général (par ex : parodie d'un personnage publique). D'une manière générale, ces dispositions manquent de préciser que la publication d'informations ou images en violation du droit à la vie privée ou portant atteinte à la dignité humaine peut être justifiée dans certaines circonstances, notamment si elles portent sur des questions d'intérêt général ou concernent des personnalités publiques qui, en vertu du droit international, doivent faire montre d'une plus grande tolérance à l'égard de la critique ou d'intrusions dans leur droit à la vie privée. À cet égard, nous renvoyons aux Principes 12 et 13 des Principes Globaux relatifs à la protection de la liberté d'expression et au droit à la vie privée, élaborés par ARTICLE 19 et plusieurs experts internationaux en la matière¹⁵. Ces principes précisent notamment les différents facteurs qui doivent être mis en balance pour résoudre les conflits potentiels entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la vie privée.
- ARTICLE 19 considère également que **certains droits des journalistes sont énoncés de manière trop restrictive** dans le Code de la Presse. Ainsi, l'Article 5 concernant le droit au libre accès à l'information est protégé « sous réserve du secret-défense, du secret de l'enquête et de l'instruction et de la réglementation applicable à l'accès à certains sites ou structures ». ARTICLE 19 note, par exemple, que la disposition équivalente dans la Déclaration de Munich du Syndicat National des Journalistes portant sur les droits des journalistes est rédigée de manière à protéger davantage la liberté d'expression. En particulier, l'article 1^{er} prévoit que « Les journalistes revendiquent le libre accès à toutes les sources d'information et le droit d'enquêter librement sur tous les faits qui conditionnent la vie publique. Le secret des affaires publiques ou privées ne peut en ce cas être opposé au journaliste que par exception en vertu de motifs clairement exprimés ». ¹⁶

En outre, ARTICLE 19 s'inquiète de ce que **le Code de la Presse protège insuffisamment la confidentialité des sources**. En effet, l'Article 16 ne fait aucune référence explicite à la

¹⁵ <http://article19.shorthand.com/>

¹⁶ La Déclaration est disponible ici : <http://www.snj.fr/content/d%C3%A9claration-des-devoirs-et-des-droits-des-journalistes>

protection de la *confidentialité* des sources. De plus, la protection des sources est considérée comme un devoir plutôt que comme un droit. Le Code ne prévoit pas non plus les conditions strictes dans lesquelles le droit à la protection de la confidentialité des sources peut être limité. À cet égard, nous renvoyons au Principe 9 des Principes Globaux relatifs à la protection de la liberté d'expression et au droit à la vie privée¹⁷.

Enfin, ARTICLE 19 relève que l'Article 204 CP prévoit que la diffusion d'une publication déclarée non conforme aux conditions fixées par le présent Code est punie d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 200 à 500,000 francs ou de l'une des deux peines. Si cette disposition ne vise pas directement les journalistes mais les responsables de l'entreprise de presse et l'imprimeur, ARTICLE 19 s'inquiète de ce que le non-respect des devoirs des journalistes puisse être pénalisé par application de cette disposition.

ARTICLE 19 note par ailleurs que l'Article 54 relatif à l'organe d'autorégulation prévoit que ce dernier a pour mission principale de garantir l'observation des règles d'éthiques et de déontologie dans les médias. Cependant, cet article ne renvoie pas directement aux paragraphes 2 et 3 Section première, Chapitre III, Titre 1. Nous invitons donc les autorités sénégalaises à clarifier que l'observation des paragraphes 2 et 3 Section première, Chapitre III, Titre 1 relève bien de l'organe d'autorégulation et que tout manquement à ces dispositions ne saurait être pénalisé en vertu de l'article 204 CP.

Recommandations:

- Les devoirs des journalistes ne devraient pas figurer dans le Code de la Presse mais devraient faire partie d'un Code de déontologie établi et appliqué par un organe d'autorégulation. Un tel organe d'autorégulation ne devrait pas disposer de pouvoirs de sanctions exorbitants mais devrait pouvoir imposer des sanctions telles que le constat de manquement aux règles de l'éthique professionnelle, la publication de la décision, le droit de rectification et le droit de réponse tel que détaillé ci-dessous. Les droits et les devoirs des journalistes devraient être rédigés en conformité avec les standards internationaux et les bonnes pratiques applicables en la matière.
- La protection de la *confidentialité* des sources devrait être protégée dans le Code en conformité avec les standards internationaux applicables en la matière.
- L'article 204 CP devrait être abrogé.

La Carte Nationale de Presse

Les Articles 22 à 36 de la Section 2, Chapitre III, Titre 1 portent sur la Carte Nationale de Presse ('CNP'). La CNP permet à ses détenteurs de se prévaloir de la qualité de journaliste à

¹⁷ Op. cit.

l'occasion de tout acte administratif et en vue de bénéficier des dispositions prises en faveur de la presse par les autorités étatiques (Article 22). La CNP donne un accès libre à tous les lieux et espaces d'évènement ou de manifestation publique (Article 22). La CNP est délivrée par une Commission composée de représentants du Ministère de la Justice, du Ministère chargé de la Communication et du Ministère chargé du travail ainsi que de représentants de l'organe de régulation audiovisuelle, de l'organe d'autorégulation, de l'association de presse en ligne la plus représentative, du syndicat des professionnels des médias le plus représentatif et de l'organisation patronale de presse la plus représentative (Article 23).

Par ailleurs, tout postulant à la CNP doit jouir de ses droits civils et politiques et fournir un certain nombre de pièces lors de sa demande de carte, notamment : une copie certifiée conforme du diplôme d'une école de journalisme reconnue par l'État, un quitus délivré par l'organe d'autorégulation et un extrait d'acte de naissance ou une photocopie de la carte nationale d'identité (Article 29). Les déclarations même partiellement inexactes lors de la demande de carte sont passibles d'un emprisonnement de 6 mois à trois ans et d'une amende de 200,000 à 500,000 francs, ou l'une de ces deux peines (Article 198). L'usage frauduleux de la CNP est puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 200,000 à 500,000 francs (Article 199).

Par ailleurs, en vertu de l'Article 68 CP, les entreprises de presse écrite sont tenues de s'enregistrer auprès du Ministère en charge de la Communication afin de bénéficier des avantages et obligations attachés à ce statut, lesquels sont précisés par décret.

ARTICLE 19 rappelle qu'un régime de carte de presse s'apparentant à une licence qui octroierait à ses titulaires certains droits ou privilèges auxquels n'auraient pas accès d'autres personnes exerçant des fonctions journalistiques, est contraire aux standards internationaux.

De plus, les régimes d'accréditation ne peuvent être licites au regard du droit international que s'ils sont nécessaires pour donner aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou à certaines manifestations et événements.¹⁸ Plus particulièrement, les régimes d'accréditation doivent répondre aux critères suivants :

- Ils doivent être administrés par des organes indépendants du gouvernement,
- Ils doivent reposer sur des critères spécifiques, non discriminatoires, raisonnables et publiés à l'avance,
- Ils ne doivent être appliqués que lorsqu'il y a de réelles contraintes d'espace,
- Ils ne doivent pas permettre le retrait de l'accréditation en raison du travail du journaliste concerné.

ARTICLE 19 estime que le régime mis en place par le Code de la Presse ne répond pas à ces critères et constitue une ingérence disproportionnée dans le droit à la liberté d'expression :

¹⁸ Voir également, la Déclaration conjointe de 2003 relative à la régulation des médias, disponible ici: <https://www.osce.org/fom/99558?download=true>.

- L'octroi de la CNP dépend d'une Commission composée de nombreux représentants de l'État. Par ailleurs, la CNP ne donne pas simplement un accès privilégié à certains lieux, elle donne accès à d'autres mesures favorables de l'État (lesquelles ne sont pas définies). Il apparaît donc clairement que ce régime d'accréditation peut faire l'objet d'abus pour favoriser les journalistes les moins critiques vis-à-vis de l'État.
- Les critères pour l'octroi de la carte sont liés à l'obtention d'un diplôme de journalisme d'une école reconnue par l'État, ce qui est incompatible avec les standards internationaux qui recommandent de tenir compte du fait que « le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons ».
- La CNP donne un accès libre à tous les lieux et espaces d'évènement ou de manifestation publique. L'octroi de la carte ne dépend donc pas de contraintes avérées liées au manque d'espace.
- Les manquements aux exigences relatives à la Carte Nationale de Presse sont lourdement sanctionnés par l'Article 198 CP, y compris par des peines de prison.

Quant à l'exigence d'enregistrement des entreprises de presse auprès du Ministère en charge de la Communication, ARTICLE 19 estime qu'elle s'apparente à une sorte de licence, ce qui est incompatible avec les standards internationaux relatifs à la liberté d'expression.

Recommandations:

- Les dispositions relatives à la Carte Nationale de Presse (Section 2, Articles 22 à 36 CP et Article 198 et 199) devraient être abrogées. Toute mise en place d'un régime de carte de presse devrait se conformer aux normes internationales en la matière. Il devrait notamment être administré par un organe indépendant du gouvernement, sur la base de critères spécifiques, non discriminatoires, raisonnables et publiés à l'avance, et n'être appliqué que lorsqu'il y a des contraintes réelles d'espace.
- L'Article 68 relatif à l'enregistrement des entreprises de presse devrait être abrogé.

Les règles de fonctionnement des entreprises de presse

ARTICLE 19 s'inquiète également des multiples exigences requises pour l'établissement d'entreprises de presse (Titre Premier, Chapitre IV ; Titre II). Si la Section première, Chapitre V, Titre 1 prévoit notamment que les professionnels des médias sont soumis à un système d'autorégulation, la multiplication des exigences relatives au fonctionnement des entreprises de presse suggère au contraire que la presse écrite est fortement régulée.

Ceci est d'autant plus inquiétant que les manquements à ces obligations sont lourdement sanctionnés pénalement, par exemple :

- En vertu de l'Article 194 CP, est puni d'un emprisonnement de 3 mois à un an et/ou d'une amende de 100,000 à 1, 000,000 de francs, le fait de ne pas avoir un directeur de publication pouvant justifier de 10 ans d'expérience journalistique. Les mêmes peines

sont applicables en cas de manquement à l'obligation d'avoir un rédacteur en chef ayant acquis au moins 7 ans d'expérience en tant que journaliste.

- De même, le fait de ne pas respecter les obligations relatives à la déclaration de parution (Articles 80 et 81) ou au dépôt légal des publications auprès de plusieurs ministères et autorités publiques (Articles 82 et 83) est puni d'une amende de 100,000 à 1, 000,000 de francs (Articles 203).
- De plus, aussi bien l'imprimeur que le propriétaire du journal et le directeur de publication sont passibles d'une amende de 200,000 à 500,000 francs s'ils ne fournissent pas certains renseignements, tels que le nom du directeur de publication, le nom et adresse de l'imprimerie et le chiffre du tirage de la dernière édition (voir Articles 92, 201 et 207).

Du point de vue d'ARTICLE 19, ces exigences et en particulier les sanctions qui les accompagnent sont clairement disproportionnées au regard des normes internationales relatives à la liberté d'expression.

Recommandations:

- Les Articles 194, 201, 203 et 207 devraient être abrogés

Les conditions d'octroi des aides directes de l'État

ARTICLE 19 note qu'en vertu de l'Article 45, Paragraphe 1^{er}, Section 4, Chapitre IV, Titre 1, « l'État peut consentir aux entreprises de presse écrite, de communication audiovisuelle et de presse en ligne, publique ou privées, des avantages d'ordre économique sous forme de subventions financières directes ou indirectes. » Ces dernières ne sont pas précisées mais doivent être définies par des dispositions législatives ou réglementaires. En outre, peuvent bénéficier de ces mesures les entreprises de presse pouvant démontrer qu'elles ont « un réel caractère d'intérêt général quant aux informations et programmes proposés au public dans le respect et la promotions des valeurs et de la diversité nationale. » (Article 48)

D'emblée, ARTICLE 19 note que le système de soutien de l'État aux entreprises de presse n'est pas complètement développé dans le Code de la Presse. Toutefois, ARTICLE 19 considère que le type de critères énoncés à l'Article 48 est trop vague et est susceptible d'être manipulé afin de privilégier les entreprises de presse dont la ligne est favorable au gouvernement en place. En tout état de cause, les subventions devraient être attribuées par un organe indépendant du gouvernement.

Recommandations:

- Les critères d'octroi de subventions directes de l'État devraient être neutres et équitables avec pour but ultime la promotion du pluralisme et de la diversité des médias.

- Les autorités sénégalaises sont invitées à consulter les recommandations détaillées d'ARTICLE 19 en la matière¹⁹.

Les principes et valeurs

Le Chapitre VI du Titre 1 est composé de 10 articles, qui concernent les principes et valeurs du Code de la Presse. Si certains de ces principes sont les bienvenus, comme l'Article 56 qui protège la liberté de la presse, d'autres sont plus contestables. Plus particulièrement, ARTICLE 19 note que certains principes et valeurs énoncés dans le Code ne sont pas conformes aux exigences du droit international:

- Par exemple, l'Article 64 dispose que « l'auteur d'un article de presse écrite ou en ligne doit être identifié ». Du point de vue d'ARTICLE 19, ceci est contraire aux standards internationaux applicables en la matière, notamment ceux énoncés par le Rapporteur spécial des Nations Unies dans son rapport sur l'anonymat et le chiffrement²⁰.
- Par ailleurs, ARTICLE 19 regrette que le Code ne fasse aucune référence au test en trois parties du droit international (légalité, but légitime, nécessité et proportionnalité), de sorte que toute restriction au droit à la liberté d'expression soit strictement définie et nécessaire à son but. Par exemple, l'Article 57 enjoint les entreprises de presse et de la communication audiovisuelle de respecter la vie privée et les bonnes mœurs mais ne fournit pas plus de précisions. ARTICLE 19 est d'avis que l'absence du test en trois parties peut mener à des abus en facilitant la contestation de reportages sur des questions de société ou sur certaines personnalités publiques.
- En outre, la légitimité de certains principes nous paraît très contestable. Ainsi, l'Article 65 dispose que les exploitants et professionnels de services de presse écrite, de communication audiovisuelle et de presse en ligne doivent : « rechercher à offrir des produits qui soient au service de la promotion des valeurs culturelles nationales, en privilégiant dans leurs productions ce qui est bon, juste, édifiant et digne d'estime dans la vie en société... ». ARTICLE 19 considère que ces directives sont vagues, paternalistes et difficiles à justifier dans une société démocratique. Tout d'abord, *tous* les médias doivent bénéficier de la liberté et notamment de l'indépendance éditoriale. Ensuite, dans le respect de conditions strictes imposées par le droit international, l'Etat peut imposer certaines obligations aux médias audiovisuels, notamment en ce qui concerne la couverture des élections ou la promotion raisonnable des contenus locaux.
- Enfin, ARTICLE 19 relève que certains principes sont confus et semblent mélanger les principes applicables en matière d'audiovisuel avec les droits et les devoirs des journalistes. Par exemple, l'Article 63 dispose que « les entreprises de presse doivent garantir l'accès équitable aux partis politiques, aux organisations socioprofessionnelles et de la société civile. » La même disposition prévoit également que les entreprises de

¹⁹ <http://bit.ly/2hfWd3E>.

²⁰ Voir A/HRC/29/32, paras. 59 et 60.

presse doivent « assurer l'équilibre dans le traitement des informations les concernant ». De tels principes ne trouvent normalement à s'appliquer que dans le secteur de l'audiovisuel, en particulier pour les médias de service public, et plus spécifiquement lors des élections.

Enfin, comme il a été noté plus haut, ARTICLE 19 s'inquiète de ce que tout manquement aux obligations énoncées ci-dessus semble passible de sanctions pénales en vertu de l'Article 204 CP.

Recommandations:

- Les principes et valeurs, notamment les Articles 57, 64 et 65 devraient être revus afin de les mettre en conformité avec les exigences du droit international, notamment le test en trois parties de légalité, but légitime, nécessité et proportionnalité.

Le droit de réponse

ARTICLE 19 note que le Code de la Presse impose un droit de réponse aux différents types d'entreprises de presse ainsi que dans le secteur de l'audiovisuel. Ce droit de réponse et de rectification est précisé dans la section 5, Chapitre 1, Titre II. Plus particulièrement, en vertu de l'Article 86 du Code, les organes de presse écrite sont tenus d'insérer gratuitement « toutes les rectifications qui lui seront adressées par un dépositaire de l'autorité publique, au sujet des actes de sa fonction qui auront été inexactement rapportés ». Si l'Article 87 prévoit la possibilité de saisie de l'organe d'autorégulation en cas de refus de l'organe de presse de publier la réponse, l'Article 208 prévoit que le Directeur de publication est passible d'une amende de 100,000 à 1 million de francs, « lorsqu'il refuse d'insérer dans les délais et délais impartis, les rectifications et réponses de toute personne nommée ou désignée dans son organe de presse écrite ». Les mêmes peines sont applicables à tout manquement au droit de réponse prévu à l'Article 99 pour le secteur audiovisuel et à l'Article 185 pour la presse en ligne. Par ailleurs, en vertu de l'Article 88, le refus d'insertion devant l'organe d'autorégulation peut donner lieu à une astreinte de 100,000 francs par jour de retard.

ARTICLE 19 note que si le droit de rectification est admis en droit international, le droit de réponse prête à controverse. S'il est reconnu que le droit de réponse constitue une ingérence dans le droit à la liberté d'expression, il doit remplir un certain nombre de conditions pour être compatible avec les standards internationaux en la matière. En particulier, le Rapporteur spécial de l'ONU pour la protection de la liberté d'expression a précisé que tout régime de droit de réponse devrait être limité à la correction de faits et non pas d'opinion²¹. En outre, il devrait être administré par un organe d'autorégulation²². Par ailleurs, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a précisé les exceptions au droit de réponse²³:

²¹ Voir <https://www.article19.org/pages/en/right-of-reply.html>

²² Ibid.

²³ Voir COE CM Rec (2004)14: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805db38a

- si la longueur de la réponse dépasse ce qui est nécessaire pour corriger l'information contestée ;
- si la réponse ne se limite pas à la correction des faits contestés ;
- si la publication entraînait un acte punissable, exposait le fournisseur de contenu à des poursuites au civil ou transgressait les normes de moralité publique ;
- si elle est considérée comme contraire aux intérêts juridiquement protégés d'un tiers ;
- si l'individu concerné ne peut démontrer l'existence d'un intérêt légitime ;
- si la réponse est dans une langue différente de celle dans laquelle l'information contestée a été rendue publique ;
- si l'information contestée fait partie d'un compte rendu fidèle de sessions tenues en public par des autorités publiques ou des tribunaux.

ARTICLE 19 considère que le droit de réponse mis en place dans le Code de la Presse sénégalais constitue une ingérence disproportionnée dans le droit à la liberté d'expression :

- Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que les manquements au droit de réponse soient sanctionnés pénalement par de lourdes amendes (voir Article 208).
- En outre, nous relevons que le droit de réponse prévu par le Code de la presse est étendu aux dépositaires de l'autorité publique (Article 86).²⁴ ARTICLE 19 s'inquiète de ce que ce statut spécial fasse l'objet abus²⁵.
- Nous considérons que la portée du droit de réponse prévu dans le secteur audiovisuel est trop large. En particulier, toute personne « mise en cause » par les services de programmes ou les services de médias audiovisuels à la demande peut se prévaloir de ce droit, sans qu'elle ait besoin de faire état d'une atteinte particulière à sa réputation.

Recommandations:

- Le droit de réponse devrait être volontaire plutôt qu'obligatoire ;
- Au minimum, les Articles 86 et 208 devraient être abrogés ;
- La référence aux astreintes à l'Article 88 devrait être supprimée ;
- Les manquements au droit de réponse devraient être résolus par l'organe d'autorégulation ou par un tribunal, dont les pouvoirs en la matière devraient être limités à celui d'ordonner la publication de la réponse.

²⁴ Pour plus de détails, voir ici: <https://www.article19.org/pages/en/right-of-reply.html>

²⁵ Voir *mutatis mutandis*, ARTICLE 19, Principe 11, *les Principes relatifs à la diffamation* (2016): [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-\(online\)-.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-(online)-.pdf), voir aussi ARTICLE 19, Memorandum on the COE draft recommendation on a right of reply, 2003: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/council-of-europe-right-of-reply.pdf>

L'organe de régulation de l'audiovisuel

D'emblée, ARTICLE 19 note que si le Code de la Presse affiche son ambition de s'appliquer aux entreprises audiovisuelles, il ne prévoit pas la pièce centrale de toute régulation de ce secteur, à savoir les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'organe de régulation (Article 55), en particulier les dispositions qui en garantissent l'autonomie et l'indépendance. D'autres éléments relatifs à la régulation de l'audiovisuel sont également absents, comme par exemple une procédure détaillée d'attribution de licences. ARTICLE 19 ne propose donc pas de faire une analyse détaillée des dispositions du Code relatives au secteur de l'audiovisuel. Une telle analyse sera faite lorsqu'un projet de loi sur l'organe de régulation de l'audiovisuel sera publié.

Toutefois, ARTICLE 19 s'inquiète de ce que certaines dispositions relatives à l'audiovisuel laissent à penser que le gouvernement risque de garder la main mise sur ce secteur :

- Par exemple, l'Article 94 prévoit que « l'exercice de toute activité d'édition, de distribution et de diffusion de services de communication audiovisuelle...est subordonné à une autorisation délivrée par le Ministre chargé de la Communication, après avis conforme de l'organe de régulation ».
- En ce qui concerne les éditeurs de services, « le Ministère en charge de la Communication, autorité compétente, délivre d'office à l'éditeur national une autorisation d'exploitation de service de communication audiovisuelle, approuvé par décret. » (Article 128)
- L'Article 172 prévoit que l'exploitation des services de distribution par câble ou par satellite est soumise à l'autorisation du Ministre chargé de la Communication.

ARTICLE 19 souligne que les standards internationaux en matière d'audiovisuel préconisent que l'organe de régulation de l'audiovisuel soit indépendant du gouvernement.

Recommandations:

- La loi relative à l'organe de régulation dans le secteur de l'audiovisuel doit garantir son indépendance et, de manière générale, répondre aux exigences des standards internationaux tels qu'ils sont détaillés dans les principes d'ARTICLE 19 sur l'accès aux ondes²⁶.

²⁶ <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>

La responsabilité des entreprises de presse en ligne

Le Code de la Presse cherche à innover en encadrant les activités des entreprises de presse en ligne (Titre II, Chapitre 3). Les exigences de base relative à la constitution des entreprises de presse en ligne sont largement les mêmes que celles pour les entreprises de presse écrite.

Toutefois, les entreprises de presse en ligne sont soumises à des exigences supplémentaires dues à la nature interactive de leurs publications. Ainsi, l'Article 179 oblige les éditeurs et administrateurs à mettre en place des dispositifs de modération des commentaires des internautes. Ces dispositifs doivent « rendre l'accès impossible ou retirer promptement » les contenus « indécents ou inappropriés ». En d'autres termes, le Code délègue la censure des contenus indésirables aux entreprises de presse en ligne en violation du droit international. ARTICLE 19 s'est opposé de longue date à l'obligation faite aux journalistes de mettre en place des systèmes de modération de leurs plateformes.²⁷ Ce type d'obligation a également été condamné par le rapporteur spécial sur la protection de la liberté d'expression.²⁸

En outre, le Code de la Presse prévoit un régime de responsabilité conditionnelle des entreprises de presse en ligne. D'une part, l'Article 181 prévoit la responsabilité civile ou pénale des entreprises de presse en ligne du fait des contenus illicites d'autrui que si, ayant été saisies par une autorité judiciaire, elles n'agissent pas promptement pour empêcher l'accès à ce contenu. D'autre part, l'Article 225 prévoit que l'éditeur ou l'administrateur ainsi que le fournisseur d'accès peuvent être tenus pénalement responsables du fait des contenus des internautes constitutifs d'une infraction. Ils peuvent toutefois s'exonérer de cette responsabilité « s'il est établi qu'ils n'avaient pas effectivement connaissance du message avant sa mise en ligne ou si, dès le moment où ils en ont eu connaissance, ils ont agi promptement pour retirer ce message ».

Si l'Article 181 est globalement positif en ce qu'il est relativement conforme aux normes internationales en la matière, l'Article 225 est préoccupant. Tout d'abord, l'éditeur ou l'administrateur ainsi que le fournisseur d'accès peuvent voir leur responsabilité *pénale* engagée indépendamment de celle de l'entreprise de presse en ligne. Ensuite, ce système à deux vitesses prête à confusion. Alors que le dispositif de l'Article 181 apporte la sécurité juridique inhérente aux ordonnances judiciaires sans inciter au retrait des contenus « tous azimuts », le dispositif de l'Article 225 incite les éditeurs, administrateurs et fournisseurs d'accès à retirer les contenus d'autrui immédiatement s'il y a le moindre doute quant à leur légalité. En tout état de cause, ce système a été largement critiqué par les instances internationales.²⁹

Recommandations:

²⁷ Voir Les conclusions d'ARTICLE 19 dans l'affaire *Delfi* devant la Cour européenne des droits de l'homme: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37592/Delfi-intervention-A19-30052014-FINAL.pdf>

²⁸ Voir A/HRC/17/27, para. 43.

²⁹ Voir notamment Rapporteurs spéciaux sur la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur la liberté d'expression sur Internet*, juin 2011.

- L'Article 179 devrait être abrogé. Les systèmes de modération des contenus interactifs sur les sites internet ne devraient pas être obligatoires.
- L'Article 181 ne devrait retenir que la responsabilité civile éventuelle des entreprises de presse en ligne. Toute référence à une responsabilité pénale devrait être abandonnée.
- L'Article 225 devrait être abrogé.

Les sanctions administratives et pénales

Ainsi qu'il a été noté plus haut, de nombreuses dispositions pénales sont très préoccupantes, et à notre avis, tout à fait disproportionnées au regard du droit international. En ce sens, la Cour africaine des droits et peuples a notamment consacré le principe selon lequel:

« 165. Hormis des circonstances graves et très exceptionnelles, en particulier l'apologie de crimes internationaux, l'incitation publique à la haine, à la discrimination ou à la violence, ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de critères spécifiques tels que la race, la couleur, la religion ou l'origine nationale, la Cour considère que les infractions aux lois relatives à la liberté d'expression et de presse ne sauraient être sanctionnées par des peines privatives de liberté sans être contraires aux dispositions susmentionnées.

166. La Cour observe par ailleurs que s'agissant des autres sanctions pénales, civiles ou administratives, elles demeurent soumises aux critères de nécessité et de proportionnalité: ce qui signifie que si elles s'avèrent disproportionnées ou excessives, elles seront incompatibles avec la Charte et les autres instruments pertinents des droits de l'homme»

³⁰.

Nous sommes également fortement préoccupés par les dispositions relatives aux sanctions administratives. Ainsi, l'Article 192 prévoit que l'autorité administrative compétente peut « pour prévenir ou faire cesser une atteinte à la sécurité de l'Etat, à l'intégrité territoriale, ou en cas d'incitation à la haine ou d'appel au meurtre, ordonner la saisie des supports de diffusion d'une entreprise de presse, la suspension ou l'arrêt de la diffusion d'un programme, la fermeture provisoire de l'organe de presse ». Du point de vue d'ARTICLE 19, ces pouvoirs de censure sont exorbitants et incompatibles avec les normes internationales relatives à la liberté d'expression.

Recommandations:

- Le Titre 3 devrait être entièrement revu avec pour but l'abolition de la grande majorité des sanctions administratives et pénales de ce Titre. Au minimum, ces sanctions

³⁰ Le caractère disproportionné des sanctions contrevient à la jurisprudence récente de la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples en particulier l'arrêt *Lohé Issa Konaté c/ République du Burkina Faso*, no. 004/2013, 5 décembre 2014, paragraphes 165 et 166 : <http://fr.african-court.org/images/Cases/Judgment/AFFAIRE.%20004-%202013%20-%20LOHE%20ISSA%20KONATE%20c.%20BURKINA%20FASO%20-%20FRENCH.PDF>



devraient être entièrement revues afin de les mettre en conformité avec les exigences du droit international.

- Les autorités sénégalaises sont invitées à consulter les recommandations détaillées d'ARTICLE 19 quant aux sanctions administratives admises en droit international pour lutter contre les propos incitant à la violence (« discours de haine »)³¹.

³¹ Voir ARTICLE 19, Hate Speech Toolkit, 2015, p. 83: <http://bit.ly/1UvJQ9t>.