

Introduction

1. ARTICLE 19 salue l'opportunité qui lui est offerte de contribuer au troisième cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU) du Sénégal. La présente soumission examine:
 - les insuffisances du cadre juridique de la liberté d'expression, notamment les limites des garanties constitutionnelles, les restrictions à la liberté d'expression du nouveau Code de la presse, les restrictions à la liberté d'expression dans le Code Pénal notamment les dispositions antiterroristes très restrictives de la liberté d'expression.
 - le problème d'indépendance et d'autonomie des institutions de surveillance des droits humains, à savoir le Comité Sénégalais des Droits de l'Homme (CSDH), l'Office National de lutte contre la fraude et la Corruption (OFNAC) et le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel.
 - les menaces récurrentes à la liberté de rassemblement et manifestation et dans l'espace public.

2. Le Sénégal s'est engagé à mettre en œuvre un certain nombre de recommandations formulées lors de l'EPU de 2013, notamment la réforme du CSDH pour assurer son indépendance et son autonomie.¹ La révision du Code de la presse afin d'abroger entre autres les peines privatives de liberté pour les délits de presse,² renforcer l'indépendance de la justice et des organes de régulation, l'accès à l'information³ et la liberté d'expression, de manifestation et de rassemblement.⁴

3. Depuis cet examen, des avancées ont été observées avec la révision du Code pénal et l'adoption du nouveau Code de la presse qui prévoit entre autres "un fonds de soutien à la presse."⁵ Toutefois, le Code de la presse comporte des dispositions qui entravent la liberté d'expression. De plus, l'article 80 du Code Pénal a été maintenu et les sanctions pour les délits de presse ont été renforcées.

4. Par ailleurs, le Sénégal avait accepté lors de l'EPU de 2013 de prendre des mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement(OMD)⁶. L'article 8 de la Constitution du Sénégal garantit le droit à l'information plurielle. Cependant, l'accès à l'information, n'est toujours pas formellement consacré par une législation spéciale.⁷

1) Les insuffisances du cadre juridique de la liberté d'expression

A. limites des garanties constitutionnelles

5. Lors de l'EPU en 2009, le Sénégal avait accepté la recommandation 97-3 demandant au pays de poursuivre les efforts pour améliorer les politiques et les programmes visant à renforcer les capacités de ses institutions nationales et des autorités de décision publique et à améliorer l'environnement législatif et judiciaire, ainsi que l'infrastructure générale

¹ EPU 2013, recommandations Acceptées, 123.8 Prendre des mesures visant à renforcer davantage les institutions nationales des droits de l'homme (Pakistan);

123.9 Poursuivre ses efforts en ce qui concerne les activités harmonieuses et productives des organes chargés 123.10 Renforcer l'indépendance et la capacité des institutions pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Niger);

123.11 Mettre les ressources nécessaires à la disposition de l'Unité nationale de lutte contre la traite des personnes, de l'Observatoire national de la parité entre les sexes, de la Direction des droits de l'homme et du conseil national des droits de l'homme (Afrique du Sud.)

² EPU 2009, recommandations Notées, 98-8 Agir sur la promesse faite par le Président en 2004 de réformer la loi sur la presse et d'éliminer les peines d'emprisonnement pour les délits de presse (Irlande); faire avancer les plans (de décriminalisation des délits de presse (Royaume-Uni, Pays-Bas).

³ Le Sénégal a certes adopté la loi n° 81-02 du 2 février 1981 relative aux archives qui consacre pour la première fois l'accès à l'information; Des lois sectorielles allant dans le sens du renforcement de la gouvernance (la loi n° 2012- 30 du 28 décembre 2012 portant création de l'OFNAC, la loi n° 2012 – 22 du 27 décembre 2012 portant Code de Transparence, la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, modifié et celle sur la déclaration de patrimoine (loi n° 2014- 17 du 02 avril 2014), mais il n'existe toujours pas une loi d'accès à l'information générale.

⁴ EPU 2013, recommandations Acceptées, 124.83 Protéger le droit à la liberté de réunion et d'expression (Slovénie);

123.84 Respecter les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion conformément à son cadre juridique national et international et veiller à ce que ses forces de sécurité maintiennent l'ordre public sans recours excessif à la force (Espagne).

⁵ Article 46" Il est créé un fond d'appui à la presse...pour financement des projets de développement ou de modernisation des entreprises de presse..."

⁶ EPU 2013, recommandations Acceptées, 124.8 Continuer à assurer une meilleure protection des droits de tous les citoyens par la mise en œuvre des plans d'action nationaux récemment adoptés, en particulier ceux qui visent à assurer les conditions d'une croissance socioéconomique durable en vue d'une réduction significative de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (Cambodge);

124.9 Redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement avant la date prévue (Sri Lanka);

124.10 Intensifier les efforts pour atteindre les OMD (Ouzbékistan);

124.11 Renforcer le processus d'autonomisation des communautés de base dans le cadre de la lutte contre la pauvreté (Djibouti);

⁷ Malgré le fait que les pouvoirs publics s'étaient engagés en concertation avec la société civile depuis 2011 à adopter une loi qui garantit l'effectivité de l'accès à l'information, ce qui constitue un élément fondamental pour l'ancrage d'un système de redevabilité indispensable au développement.

des droits de l'homme.⁸ Près de 10 ans après, l'indépendance et l'autonomie de ces institutions de régulations ne sont pas garanties.

6. Le Sénégal a par référendum procédé à la révision de sa Constitution le 20 mars 2016. Ces réformes ont certes innové en intégrant dans le corpus constitutionnel des droits économiques et sociaux⁹. Cependant, même si le préambule énumère un certain nombre de droits, le corpus constitutionnel ne garantit pas clairement l'indépendance des autorités de régulation encore moins le droit d'accès à l'information, par exemple.

B. Les restrictions dans le nouveau code de la Presse

7. Le Sénégal a adopté son nouveau Code de la presse par la loi 14/ 2017. Toutefois, cette loi n'a pas respecté les engagements pris lors de l'EPU de 2013. En effet, dans son rapport national présenté conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, le Sénégal avait pris l'engagement de dépénaliser les délits de presse, pourtant le nouveau code pénal dans ses articles (198 et 199) maintient les peines privatives de liberté pour les délits de presse et renforce les sanctions.¹⁰ Les délits d'offense au chef d'Etat et la diffusion de fausses nouvelles sont également maintenus¹¹.

8. Le maintien des peines privatives de liberté pour des délits de presse est en outre un recul¹² par rapport aux standards internationaux, d'autant plus que le Président de la République s'était engagé à dépénaliser les délits de presse.¹³ L'appel d'ARTICLE 19 et des organisations des médias pour demander aux autorités publiques de revoir le Code n'a pas eu d'écho, renforçant les craintes d'un musèlement et du rétrécissement progressif des espaces d'expression publics.¹⁴

9. ARTICLE 19 a noté en outre de graves incompatibilités du nouveau Code de la presse avec les standards internationaux, notamment en son Article 4 qui donne une définition restrictive du journaliste¹⁵. Le Code exige en outre un diplôme d'une école de journalisme reconnue par l'Etat.¹⁶

10. Les dispositions du Code de la presse relatives à la délivrance de la carte de presse nationale (articles 22 à 36) sont également contraires aux standards internationaux, qui recommandent la mise en place d'un organisme indépendant du gouvernement.

11. En outre, les critères d'octroi des subventions directes de l'État devraient être neutres et équitables, l'objectif ultime étant de promouvoir le pluralisme des médias. Les dispositions de l'article 48 du code de la presse ne garantissent pas suffisamment cette neutralité.

Recommandations

- Adopter une loi d'accès à l'information pour faciliter l'accès des populations aux informations publiques et instaurer un système de redevabilité indispensable à la réalisation des objectifs de développement durable;
- Réviser le Code de la presse pour permettre la participation pleine et effective de la société civile et des parties prenantes concernées et créer un environnement propice à la liberté des médias, notamment: i) modifier l'article 4 pour adopter une définition fonctionnelle du journaliste; ii) abroger l'article 179 afin de lutter contre l'auto censure institutionnalisée; iii) supprimer les lourdes sanctions prévues à l'article 194 qui viole le principe d'autorégulation des entreprises de presse;
- Réviser les dispositions du Code de la presse afin de mettre en place des organes indépendants de régulation des médias, notamment: i) abroger les articles 22 à 36 pour garantir la transparence dans la délivrance des cartes de presse; ii) réviser les articles 197 et 198 afin que les délits de presse ne soient plus pénalement punissables.
- Garantir la neutralité et la transparence dans l'octroi des subventions directes de l'Etat aux entreprises de presse.

⁸ Recommandation formulée par le Nigéria, le Maroc et le Burkina- Faso.

⁹ La loi n°2016-10 du 05 avril 2016 constitutionnalise le droit à un environnement sain, le droit du peuple sur les ressources naturelles et le patrimoine foncier.

¹⁰ On passe d'une peine maximale de trois ans de prison auparavant à cinq ans de prison ferme dans le nouveau code. Et pour les amendes, le maximum passe de 5 millions de francs CFA à 30 millions. Cf. Art.215 du Code de la presse.

¹¹ Articles 254 et 255 de la Loi n° 77-87 du 10 août 1977 portant révision de la Loi de base N° 65-60 du 21 Juillet 1965 portant Code Pénal.

¹² <https://www.article19.org/resources/senegal-legal-analysis-of-the-press-code/>, consulté le 15.02.218

¹³ Cette notion trop vague et non définie est une porte ouverte à tous les abus et ne répond pas aux exigences des standards internationaux en ce qui concerne la précision et la clarté de la loi.

¹⁴ <https://www.article19.org/resources/senegal-legal-analysis-of-the-press-code/>, sus mentionnée.

¹⁵ Selon le Code de la presse, n'est journaliste que celui qui détient un diplôme d'une école de journalisme reconnue par l'Etat..."

¹⁶ Peut aussi aspirer à la fonction de journaliste toute personne ayant un autre diplôme universitaire suivi d'une pratique professionnelle de 4 ans dans la collecte, le traitement et la diffusion de l'information.

C. Les restrictions à la liberté d'expression dans le Code pénal (CP)

12. Lors des EPU de 2009 et 2013, le Sénégal avait noté les recommandations qui l'invitaient à abroger l'article 80 du CP¹⁷ et avait par ailleurs pris l'engagement de protéger la liberté d'expression. Le maintien de cet article¹⁸ dans le CP constitue une grave entrave à la liberté d'expression.¹⁹

13. Le Code Pénal punit les délits de presse, notamment l'article 254 du CP sur le délit d'offense au chef de l'Etat, la diffusion de fausses nouvelles (article 255) et la diffamation (articles 258, al 1 et 261). Ces dispositions sont de plus en plus utilisées pour faire taire les critiques à l'égard de l'État comme on le verra plus en détail dans une section subséquente.

D. Les dispositions antiterroristes restreignant indument la liberté d'expression

14. En matière de lutte contre le terrorisme, les réformes du Code Pénal et du Code de Procédure pénale promulguées le 08 Novembre 2016 vont dans le sens du durcissement du dispositif répressif. L'article 279 -7 al 2 du CP²⁰ prévoit des sanctions à l'encontre de «ceux qui, ayant connaissance d'un acte terroriste déjà tenté ou consommé, n'ont pas averti les autorités administratives ou judiciaires, alors qu'il était encore possible d'en prévenir ou limiter les effets ou qu'on pouvait penser que les coupables ou l'un des coupables commettraient de nouveaux crimes qu'une dénonciation pourrait prévenir ». Ces dispositions tendent à rétrécir l'espace civique puisqu'elles donnent au juge le pouvoir discrétionnaire de la qualification de "l'intention".

15. Selon l'article 279-6 du CP, « celui qui distribue ou met à la disposition du public un message dans l'intention d'inciter à la commission d'un acte terroriste est puni de la peine des travaux forcés à perpétuité lorsqu'il y a un risque qu'un ou plusieurs de ces actes soient commis ». Ces dispositions contribuent à circonscrire la liberté d'expression et à museler les voix dissidentes, car tous faits et gestes peuvent être qualifiés par le juge "d'incitation à la commission d'acte terroriste" ou "d'apologie du terrorisme" puisque ces notions n'ont pas fait l'objet d'une définition claire.

16. Le Code de procédure pénale, quant à lui instaure un régime plus contraignant de la garde à vue en matière de terrorisme, en l'article 55 al. 2 de la Loi n° 2016-30 du 08 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale qui dispose que : "le délai prévu à l'alinéa 2 du présent article peut être prorogé d'un nouveau délai de 48 heures...Les délais prévus au présent article sont doublés en ce qui concerne les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat..."²¹

Recommandations :

- Réviser le Code pénal, en particulier les articles 80 ainsi que toutes les autres dispositions imposant des restrictions excessives à la liberté d'expression et qui ne sont pas conformes aux normes internationales;
- Réviser les dispositions de l'article 55 notamment en ce qui concerne l'allongement du délai de garde à vue fixé à quatre-vingt-seize heures renouvelable deux fois;
- Abroger l'article 254 du Code pénal qui punit le délit "d'offense au Chef de l'Etat";
- Abroger les dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale qui punissent les actes qualifiés de délits d'injure, d'offense au chef de l'État et de diffamation conformément aux normes internationales.

2) Renforcement des institutions de surveillance du respect des Droits humains

17. Le Sénégal avait accepté les recommandations de l'EPU 2009 et 2013 relatives aux institutions nationales de droits humains afin de les mettre en conformité avec les Principes de Paris, en particulier en ce qui concerne leur autonomisation et leur indépendance.

A. Le Comité Sénégalais des Droits de l'Homme (CSDH)

18. En dépit des engagements pris par le Sénégal depuis bientôt 10 ans, la situation du CSDH ne cesse de se dégrader les réformes pour renforcer son indépendance n'ont jamais abouti. Cette situation s'est dégradée avec la nomination à sa tête d'un militant du parti au pouvoir et Maire d'une localité pour le compte de ce parti.

¹⁷ Cf. EPU 2009, Recommandation Notée, 98-7 Abroger l'article 80 du Code pénal relatif à l'atteinte à la sûreté de l'Etat, qui restreint le droit de la liberté d'expression (France);

EPU 2013, Recommandation Notée, 125-18 Abroger l'article 80 de son code pénal et, en général, garantir l'indépendance et la liberté de la presse (Grèce).

¹⁸Article 80 de la Loi n° 99-05 du 29 Janvier 1999 portant révision de la Loi de base N° 65-60 du

21 Juillet 1965 portant Code Pénal: "Les autres manœuvres et actes de nature à compromettre la sécurité publique ou à occasionner des troubles politiques graves, à enfreindre les lois du pays, seront punis d'un emprisonnement de trois ans au moins et de cinq ans au plus et d'une amende de 100.000 à 1.500.000 francs..."

¹⁹ Cf. EPU 2013, Recommandations Acceptées, 124-83 et 124-84 sus mentionnées.

²⁰ Loi n°22/2016 modifiant la loi n°65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal.

²¹ Cf. Journal Officiel N° 6976 du samedi 26 novembre 2016.

19. Par ailleurs, en tant qu'institution indépendante de consultation, d'observation, d'évaluation, de dialogue et de proposition, le CSDH n'a pas rendu public les rapports annuels de ses activités depuis plusieurs années car ils attendent d'être préalablement soumis au Président de la République.

20. En outre, l'indépendance énoncée par la loi n'est pas effective. De plus, le CSDH est une institution nationale des droits de l'homme qui dispose du statut B pour non-respect des recommandations émises par le Sous-Comité d'Accréditation (SCA) en 2007, visant à renforcer l'indépendance du CSDH afin de le rendre plus conforme aux Principes de Paris (le financement, la sélection et la nomination des membres, etc.).

B. L'Office National de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC).

21. Selon la loi n° 2012-30 du 28 décembre 2012, l'OFNAC est une autorité administrative indépendante dont les missions essentielles sont la prévention et la lutte contre la fraude, la corruption, les pratiques assimilées et les infractions connexes.

22. L'indépendance proclamée par la loi est en contradiction avec les dispositions de l'Article 17 de la même loi sur plusieurs points :

- l'OFNAC a l'obligation de rendre son rapport public. Seulement, cette publication est précédée de la remise du rapport au Président de la République.
- la loi portant déclaration de patrimoine interdit à l'OFNAC de porter à la connaissance du public le patrimoine déclaré.

23. Les observations faites sur la légalité des actes portant nomination des membres de l'OFNAC à la suite des changements survenus à la tête de l'Office révèlent des contradictions entre la volonté affichée du gouvernement de doter le pays d'institutions fortes et véritablement indépendantes et la réalité.²²

C. Le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA)

24. Le nouveau code de la presse prévoit à son article 55, la création d'une autorité de régulation de l'audiovisuel par une loi qui fixera aussi ses missions ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

25. Les préoccupations d'ARTICLE 19 restent les mêmes au sujet de la légitimité du CNRA, car la nomination de l'ensemble de ses membres n'est pas conforme aux exigences d'indépendance d'un régulateur²³. Les pouvoirs importants de sanctions qu'il détient sont à l'origine des rapports tendus par moments entre l'organe de régulation et les acteurs audiovisuels qui relèvent de son autorité et certaines de ses décisions ne sont pas appliquées surtout en période électorales y compris par la Radiotélévision Sénégalaise (RTS) l'organe public.²⁴

26. De plus, il n'existe aucun mécanisme de contrôle public sur les membres du CNRA et son rapport n'est pas soumis à la représentation nationale mais au Président de la République. Ce rapport ne peut faire l'objet d'une publication qu'après sa remise officielle au Président de la République²⁵.

27. Les préoccupations d'ARTICLE 19 sont d'autant plus vives que s'approche l'élection présidentielle prévue en 2019

Recommandations:

- Prendre des mesures visant à renforcer l'indépendance, l'autonomie financière et budgétaire des institutions de régulation et celles en charge du respect des droits humains (CSDH, CNRA, OFNAC.)
- Instaurer d'un cadre de concertation élargi incluant toutes les parties prenantes lors des réformes organiques et institutionnelles des instances de régulation;
- Réformer la loi portant création du CSDH pour renforcer son indépendance et le conformer aux Principes de Paris ;
- Adopter une loi portant création d'une autorité de l'audiovisuelle indépendante.

3) Menaces sur l'espace civique

28. Le Sénégal avait accepté les recommandations faites à l'EPU 2013 relatives à la protection de la liberté d'expression et de rassemblement.²⁶ Dans la pratique cependant, de nombreux cas de violations ont été notés.

²² Observations du Professeur Jacques Mariel Nzouankeu du 26 août 2016, <https://www.pressafrik.com/OFNAC-Fin-aux-fonctions-de-Nafi-Ngom-Keita-Pr-Jacques-Mariel-Nzouankeu-explique-l-illegalite-a152357.html>, consulté le 26.03.2018 .

²³ Ses membres sont tous nommés par le Président de la République sans consultation publique.

²⁴ Pendant les élections de 2012, malgré les injonctions répétées, certains organes de presse, notamment la RTS (l'organe public d'audiovisuel) ont refusé de respecter les décisions du CNRA.

²⁵ Au terme de l'art. 13 de la loi portant création du CNRA, au plus tard le 31 mars de chaque année, le Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel établit un rapport sur ses activités, lequel n'est rendu public que dès après sa remise au Chef de l'Etat.

²⁶ Cf. recommandation 124-83 et 124- 84 supra.

A. Le droit de manifester

29. Au Sénégal, la manifestation est soumise au régime de la déclaration préalable. Cependant, le «maintien de l'ordre public» est souvent évoqué pour refuser les demandes des partis de l'opposition et de la société civile.

30. L'arrêté du ministère de l'intérieur n° 7580 du 20 juillet 2011 qui dispose que « pour des raisons de sécurité, sont interdites les manifestations à caractère politique dans l'espace compris entre l'avenue El Malick Sy et le Cap Manuel notamment devant les immeubles abritant l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil économique et social, les Cours et tribunaux, le Palais de la République, le Building administratif et à la Place de l'Indépendance » et censé s'appliquer de manière provisoire, a rendu permanente l'interdiction de manifester dans ce périmètre, même en période électorale.

31. De nombreuses marches ont ainsi été interdites au motif du « maintien de l'ordre public ». L'interdiction de la marche initiée par le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) contre les dysfonctionnements dans la distribution des cartes d'électeurs lors des élections législatives de 2017.

32. L'interdiction de la marche des partis de l'opposition le 9 mars 2018 avec des jets de gaz lacrymogènes sur les manifestants. Ces gaz ont causé la panique générale en tombant dans une école à proximité.

33. Ces interdictions sont autant d'exemples qui constituent des abus de droit au regard de la jurisprudence et de la loi électorale. Le maintien de cet arrêté est une porte ouverte aux abus notamment pour les échéances électorales à venir.

B. Les menaces à la liberté d'expression en ligne

34. Les restrictions concernent aussi bien la liberté de manifester, que la liberté d'expression, en particulier les nouveaux canaux de communication que sont les réseaux sociaux. L'année 2017 a été marquée par des actes dont l'objectif est d'intimider et de museler l'opinion. Les affaires « Houleye Mané » et « Amy collé Dieng » en sont de parfaites illustrations. Dans la première affaire, il s'est agi de l'arrestation et de la mise en détention provisoire de Houleye Mané, Marième Diouf, Fatou Binetou Ndiaye et Cheikh Tidiane Sarr pour avoir partagé sur WhatsApp un photomontage satirique du Président de la République du Sénégal, Macky Sall. Les prévenus ont été inculpés pour «diffusion d'images contraires aux bonnes mœurs» et «association de malfaiteurs».

35. Dans la seconde affaire, il s'est agi d'une artiste chanteuse qui a tenu des propos injurieux à l'encontre du Président de la République dans un groupe WhatsApp de soutien à un opposant au Président de la République. Elle a été arrêtée et mise en détention provisoire pour "offense au chef de l'Etat", "injure publique" et "diffusion de fausses nouvelles". Cette dernière infraction a conduit le magistrat instructeur à la placer sous mandat de dépôt.

36. Dans les deux affaires précitées, les prévenues ont bénéficié de la liberté provisoire sans jugement définitif, ce qui les place dans une situation de précarité, car elles peuvent être rappelées à tout moment pour répondre des délits faisant l'objet de poursuite.

Recommandations :

- Annuler l'arrêté ministériel interdisant les manifestations publiques dans plusieurs zones de la ville de Dakar;
- Améliorer l'encadrement des manifestations afin d'éviter tout débordement plutôt que de les interdire en violation de la Constitution et des lois en vigueur.
- Amender toutes les dispositions qui restreignent la liberté d'expression pour renforcer le débat contradictoire.