



## MEMORANDUM

sur  
les modifications de la loi portant Code de la presse  
et de la Communication de 1998  
et  
de la loi portant carte d'identité professionnelle des  
journalistes et techniciens de la Communication de  
2002

Par  
ARTICLE 19  
Campagne Globale pour la Liberté d'Expression

Londres/Johannesburg  
Août 2003

## **I. Introduction**

Ce Mémoire analyse les modifications de la loi portant Code de la presse et de la Communication (loi sur la presse) et de la loi portant carte d'identité professionnelle des journalistes et techniciens de la Communication (loi sur la carte de presse) promulguées par la Cour Constitutionnelle du Togo le 25 septembre 2002 à la suite du manquement du Président de la République de les promulguer dans le délai constitutionnel de deux semaines requis.

ARTICLE 19, la Campagne Globale pour la Liberté Expression est très préoccupée par les nouvelles dispositions qui modifient un cadre juridique déjà très draconien. Entre autres, ces nouvelles dispositions renforcent les restrictions existantes sur la propagation de 'fausses nouvelles', prévoient des peines excessives en cas de diffamation et d'injure, y compris injure au Président et autres institutions. Elles interdisent également la possession d'entreprises de presse par des étrangers et obligent par exemple les journaux d'informations générales ou politiques à utiliser 'à temps plein des journalistes détenteurs de la carte professionnelle délivrée par la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication' (HAAC).

Aux termes de la nouvelle loi sur la carte de presse, celle-ci peut être révoquée lorsque son titulaire fait l'objet de plus d'une condamnation pour délit de presse ou lorsqu'il viole les règles de déontologie.

Ces dispositions limitent de manière excessive le droit à la liberté d'expression garanti par la Constitution ainsi que par les traités internationaux ratifiés par le Togo. Par conséquent, elles constituent une grave menace à l'indépendance du journalisme critique au Togo. Au cours de ces derniers mois, on a constaté une recrudescence des menaces envers les médias et l'utilisation de ces nouvelles dispositions contre les journalistes.

Ce Mémoire analyse les deux lois sus-mentionnées à la lumière des garanties internationales sur la liberté d'expression. Il examinera les modifications de la Loi sur la Presse du 25 septembre 2002, et fera des recommandations sur les parties de l'ancienne Loi sur la Presse qui ne sont pas touchées par les modifications. Etant donné qu'en pratique, la Loi sur la Carte de Presse est mise en œuvre par le biais de la Loi sur la Presse, ses dispositions seront discutées au regard des dispositions pertinentes de celle-ci.

Ce résumé fera un survol des garanties de la liberté d'expression, examinera brièvement le régime juridique des limitations au niveau international avant de résumer les menaces les plus graves que posent

ces lois et qui sont amplement détaillées dans le Mémorandum en anglais. Pour une analyse détaillée des différentes préoccupations que suscitent ces lois, ainsi que les menaces grandissantes que subissent les médias au Togo, veuillez vous référer à la version intégrale en anglais ou consulter que les volumes 1 à 4 de notre Revue Mensuelle sur la Liberté d'Expression en Afrique.

## **II les obligations internationales et constitutionnelles**

### ***II. 1. Les garanties à la liberté d'expression***

Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH)<sup>1</sup> garantit la liberté d'opinion et d'expression en ces termes:

*« Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit »*

Par ailleurs, l'Article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966<sup>2</sup> (PIDCP) ratifié par le Togo depuis mai 1984 impose des obligations légales aux états parties et réaffirme entre autres l'importance de la liberté d'expression en des termes très similaires à ceux de la DUDH:

*« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.  
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ».*

La liberté d'expression est également protégée par l'Article 9 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) qui dispose que : *«Toute personne a droit à l'information [et] le droit d'exprimer [et] de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements »s.*

La Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Commission africaine) a récemment adopté la Déclaration de

---

<sup>1</sup> Résolution 217 A (III), 10 décembre 1948.

<sup>2</sup> Résolution 2200 A (XXI), 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976.

Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique qui précise en détail cette liberté<sup>3</sup>.

De telles garanties sont également reconnues par l'Article 10 de la Convention Européenne des Droits l'Homme<sup>4</sup> ainsi que par l'article 13 de la Convention Américaine des Droits de l'Homme.<sup>5</sup>

La Commission africaine a réaffirmé également dans sa jurisprudence que :

*«La liberté d'expression est un droit fondamental [et] vital pour l'épanouissement de la personne et de sa conscience politique, ainsi que pour sa participation à la direction des affaires politiques de son pays. »<sup>6</sup>*

### **II. 3 Les restrictions à la liberté d'expression**

La liberté d'expression n'est pas absolue, le droit international ainsi que les constitutions nationales reconnaissent que ce droit peut être limité. Néanmoins, toute limitation doit nécessairement respecter un certain nombre des paramètres strictement déterminés par les normes internationales. L'Article 19 alinéa 3 du (PIDCP) précise les conditions que doivent remplir les limitations à la liberté d'expression dans les termes suivants:

*« 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 publique »s.*

La Commission africaine reconnaît également les limitations à la liberté d'expression. Dans son interprétation de l'Article 9 de la dite Charte, elle réitère que:

---

3 Adoptée lors de sa 32ème Session Ordinaire du 17 to 23 Octobre 2002

4 Adoptée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953

5 Adoptée le 22 novembre 1969 et entrée en vigueur le 18 juillet 1978

6 Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation et Media Rights Agenda c/ Nigeria, 31 octobre 1998, Communications 105/93, 130/94, 128/94 et 152/96, para.52.

*«Toute restriction à la liberté d'expression doit être imposée par la loi, servir un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique »*.<sup>7</sup>

### **III. Analyse de la loi sur la Presse**

Les modifications de la Loi sur la Presse et la nouvelle Loi sur la Carte de Presse promulguées par la Cour Constitutionnelle du Togo le 25 septembre 2002, prévoient un nombre inacceptable de restrictions à la liberté d'expression. Malgré l'exigence constitutionnelle d'adopter une loi qui protège la liberté d'expression, ces deux lois ne sauraient être considérées comme 'protégeant' la presse ou la liberté d'expression en général. Les dispositions qui protègent la liberté d'expression sont négligeables par rapport à celles qui les restreignent.

En effet, ces nouvelles dispositions introduisent des restrictions à portée générale, exigent la carte de presse, prévoient de nouvelles infractions, et augmentent les pénalités pour les délits de presse.

#### **III. 1. L'étendue de la loi sur la presse**

La loi sur la presse s'applique même aux périodiques à faible circulation ainsi qu'à l'internet. Cette exigence est considérée par le Comité des Droits de l'Homme de l'UN comme incompatible aux garanties de la liberté d'expression.<sup>8</sup>

Inclure les publications électroniques dans le même régime juridique que les autres médias est problématique en raison des spécificités de Internet par rapport aux médias traditionnels (radio/télévision ou la presse écrite). Par ailleurs, le contenu des publications électroniques ne peut pas être régulé de la même manière que celui des autres médias.

#### **III. 2. Du régime actuel des restrictions**

A la lecture des nouvelles dispositions, on note l'introduction de nouvelles dispositions vagues. L'article 2 tel que modifié, exige entre autres, le respect par les médias des règles de déontologie, de la dignité humaine, de la libre entreprise, de l'ordre public, du secret d'Etat, des besoins de service public.

---

<sup>7</sup> Déclaration de Principe sur la Liberté d'Expression en Afrique, Principe II.2

<sup>8</sup> Laptsevitch. c. Belgique, 20 mars 2000, Communication No.780/1997

A ces exigences s'ajoutent les restrictions sur l'âge, la perte des droits civils et politiques et la nationalité. Article 14 de la loi sur la presse modifié, exige que les directeurs de toute publication d'informations générales ou politiques soient togolais. L'article 10 de la même loi limite le montant de l'investissement des étrangers dans les publications à 49% du total ; l'article 38 et 39 de l'ancienne loi exigent respectivement que 80% du personnel des entreprises audiovisuelles soit togolais et que les directeurs de publication d'informations générales ou politiques soient au moins âgés de plus de 18 ans.

Au regard de la Constitution et des normes internationales notamment le PIDCP, force est de constater que les restrictions prévues par ces deux lois vont au-delà de la liste des 'objectifs légitimes' reconnus par l'article 25 de la Constitution togolaise et par l'article 19 du PIDCP.

### **III.3. Des délits de presse**

Les nouvelles dispositions ont introduit de nouvelles sanctions plus sévères pour les différentes infractions déjà existantes. Ces infractions vont de la violation du code de déontologie journalistique, la diffamation du président à la propagation des fausses nouvelles.

L'article 79 modifié prévoit en cas de manquement à la déontologie des peines de prison allant jusqu'à trois ans lorsque l'infraction porte sur la défense ou la sécurité nationale.

La propagation de 'fausses nouvelles' est réprimée d'une amende exorbitante pouvant aller jusqu'à 2. 000. 000 francs CFA, et/ou une suspension de publication d'un à trois mois.

Les dispositions relatives à la diffamation, notamment la diffamation du président, des institutions et des corps constitués ainsi que des fonctionnaires prévues par les articles 89 à 91 de la Loi sur la Presse sont préoccupantes en ce sens qu'elles imposent des peines d'emprisonnement assez longues et offrent une protection excessive aux personnes publiques.

La jurisprudence et la pratique internationales considèrent que les sanctions excessivement sévères y compris la privation de liberté violent les garanties de la liberté d'expression.

### **III.4. De l'indépendance de la HAAC**

La HAAC ne saurait être considérée comme une autorité indépendante des pouvoirs politiques en raison de ses statuts, du mode de nomination de ses membres et de son fonctionnement.

Elle est déclarée en principe indépendante des pouvoirs publics, mais dans la pratique elle opère comme un démembrement du gouvernement<sup>9</sup>. D'autre part, parmi ses sept membres, trois sont nommés par le Président de la République et quatre par le Parlement.<sup>10</sup> Tout ceci constitue une violation du principe d'indépendance et d'impartialité requis pour ce type d'organe par les normes internationales. En effet, la Commission africaine réitère de manière univoque dans sa Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique que:

*«Toute autorité publique qui exerce des pouvoirs dans le domaine de la radiodiffusion-télévision et de la régulation des télécommunications doit être indépendante et bien protégée contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique, [et] la procédure de nomination des membres d'un organe de régulation doit être ouverte, transparente, prendre en compte la participation de la société civile et ne doit pas être contrôlée par un parti politique donné »<sup>11</sup>*

### **III.5. De la carte de journaliste professionnel**

La procédure de délivrance des cartes de journalistes professionnels combinée à l'obligation d'embaucher au moins le tiers de l'équipe rédactionnelle parmi des journalistes détenteurs de la carte professionnelle imposent un régime obligatoire de licence individuelle pour l'exercice du métier de journaliste. Ce régime est contraire aux normes internationales, les journalistes ne devraient pas être obligés à faire la demande individuelle auprès d'une autorité quelconque pour exercer leur activité professionnelle, le régime des licences devrait exclusivement se limiter à réguler les aspects techniques et opérationnels des médias. Toute régulation du contenu par le biais des licences est contraire au droit à la liberté d'expression. La jurisprudence internationale ainsi que la Déclaration de Principe sur la Liberté d'Expression en Afrique réitèrent cette position. Cette Dernière précise qu' :

*'Aucun système d'enregistrement pour la presse ne devrait imposer des restrictions importantes sur le droit à la liberté d'expression.'<sup>12</sup>*

---

9 Report 2002 du Département d'Etat Américain publié le 31 mars 2003, en ligne au

<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18231.htm>

10 Article 14, Loi Organique No. 96-10 portant composition de la haute autorité de l'audio-visuel et de la communication

11 Principe VII.

12 Déclaration de Principe sur la Liberté d'Expression en Afrique, Principes VIII

## **IV. Recommandations**

- Les autorités togolaises devraient s'engager à respecter la liberté d'expression et d'opinion.
- Les restrictions à la liberté d'expression devraient être en conformité avec les normes internationales.
- La loi sur la presse ne devrait pas s'appliquer à des publications à faible circulation et à l'Internet.
- Les restrictions sur l'âge et la nationalité devraient être abrogées à l'exception de celles qui régulent de manière raisonnable l'acquisition des entreprises audiovisuelles par des étrangers.
- Les sanctions pour délits de presse devraient être proportionnées.
- La diffamation ne devrait pas être considérée comme une infraction pénale.
- Les personnes publiques ne devraient pas bénéficier de plus de protection et ne devraient pas être autorisées à porter plainte pour diffamation.
- Les ayants droits d'une personne décédée ne devraient pas être autorisés à introduire des actions de diffamation au nom du (de la) défunt (e).
- Le délit de propagation de fausses nouvelles devrait être abrogé.
- La publication d'informations classées secrets ne devrait pas être punie que si la publication de telles informations porte un préjudice sérieux à la sécurité nationale et que l'intérêt public à la divulgation n'est pas impératif.
- L'exigence de la Carte de journaliste professionnelle devrait être annulée.
- Le régime de régulation devrait être limité aux aspects techniques et opérationnels des médias et doit être administré par une autorité indépendante.
- La HAAC ne saurait être considérée comme une autorité indépendante.