

A red abstract graphic element consisting of overlapping, irregular shapes, resembling a stylized arrow or a torn piece of paper, pointing towards the right. The text 'ARTICLE 19' is written in white on this red background.

**ARTICLE 19**

## **De la restriction aux réformes : Une feuille de route pour la liberté des médias au Sénégal**

**Protéger la liberté d'expression et réformer la législation sur les médias pour un avenir démocratique**

**Mai 2025**

**ARTICLE 19 Sénégal/West Africa**

G60 Mamelles Aviation Dakar - Sénégal

BP : 5175 Dakar -Fann

Tél: (221) 33 869 03 22

Fax: (221) 33 860 85 75

Email: [Senegal.westafrica@article19.org](mailto:Senegal.westafrica@article19.org)

Tw: [article19wafri](https://twitter.com/article19wafri)

W: [www.article19.org](http://www.article19.org) [www.article19ao.org](http://www.article19ao.org)

**ARTICLE 19**

Tw: [@article19org](https://twitter.com/article19org)

Fb: [facebook.com/article19org](https://facebook.com/article19org)

**© ARTICLE 19, 2025**

This work is provided under the Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 2.5 licence.

You are free to copy, distribute and display this work and to make derivative works, provided you:

- 1) give credit to ARTICLE 19;
- 2) do not use this work for commercial purposes;
- 3) distribute any works derived from this publication under a licence identical to this one.

To access the full legal text of this licence, please visit:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/legalcode>.

ARTICLE 19 would appreciate receiving a copy of any materials in which information from this briefing is used.

## Résumé

Dans cette présente note d'analyse juridique, ARTICLE 19 met en lumière un certain nombre de dispositions de la législation sénégalaise relatives à la parole qui nécessitent d'être réformées en urgence afin d'être mises en conformité avec les normes internationales relatives à la liberté d'expression et consolider la mise en œuvre de l'agenda politique des autorités en faveur de la transparence, de la protection des libertés fondamentales, de l'état de droit et de la bonne gouvernance.

Le Sénégal a longtemps été perçu comme un chef de file régional en matière de liberté de la presse et de respect des principes démocratiques. Toutefois, depuis 2021, on observe une recrudescence préoccupante des mesures juridiques et administratives restreignant l'exercice du journalisme et la liberté d'expression. Ces mesures incluent notamment des arrestations et des harcèlements judiciaires visant des journalistes, sur la base d'infractions telles que la "diffamation pénale" ou la "diffusion de fausses nouvelles", ainsi que la cessation de diffusion, de parution et partage des contenus visant plusieurs organes de presse pour des motifs allégués de non-conformité au Code de la presse.

Le cadre juridique actuellement en vigueur, notamment le Code de la presse ainsi que les dispositions pénales relatives à la diffamation, à l'injure et à la propagation de fausses informations, demeure en deçà des standards internationaux.

ARTICLE 19 exhorte les autorités sénégalaises à engager rapidement des réformes dans ce secteur, parmi lesquelles :

- **Réforme du Code de la presse** : Le Code de la presse en vigueur repose sur une conception dépassée et restrictive du journalisme, conditionnant la reconnaissance de la qualité de journaliste à la détention de diplômes spécifiques et à une validation étatique. Cette définition exclut de fait les blogueurs, journalistes indépendants, journalistes citoyens et défenseurs des droits humains de la protection juridique, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information et la confidentialité des sources. En outre, le Code impose la détention d'une carte nationale de presse, sous peine de sanctions pénales, ce qui restreint davantage la liberté de la presse indépendante.
- **Réglementation de la presse** : ARTICLE 19 considère que les législations spécifiques à la presse sont trop souvent détournées de leur finalité protectrice pour devenir des instruments de restriction de la liberté d'expression. ARTICLE 19 recommande soit l'abrogation pure et simple du Code de la presse, soit une limitation significative de sa portée, en s'inspirant des bonnes pratiques observées dans d'autres démocraties, et en privilégiant l'application du droit commun civil et commercial au secteur des médias.

- **Octroi de licences aux médias** : La cessation récente de la diffusion, publication, parution ou partage des contenus pour des centaines d'organes de presse porte gravement atteinte à la liberté des médias ainsi qu'au droit du public à l'information. ARTICLE 19 demande l'abrogation immédiate des arrêtés ministériels conditionnant l'enregistrement des organes de presse à la validation de leur conformité au Code de la presse ou à tout le moins à limiter tel enregistrement à des fins statistiques et non punitives.
- **Dépénalisation de la diffamation, de l'injure et de la diffusion de fausses informations** : ARTICLE 19 appelle le Gouvernement à dépénaliser les infractions de « fausses informations » et à abroger les dispositions pénales relatives à la diffamation et à l'injure, qui sont régulièrement utilisées pour réprimer les voix critiques et intimider les professionnels des médias et les activistes civiques et politiques.

ARTICLE 19 estime que les engagements récemment pris par le Sénégal dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU) constituent une occasion cruciale de réviser en profondeur les lois restrictives et de renforcer les garanties juridiques de la liberté d'expression. Nous invitons le Gouvernement à collaborer activement avec la société civile et les experts internationaux afin de mettre en conformité le cadre juridique sénégalais avec ses obligations en matière de droits humains.

Seules des réformes législatives et politiques globales permettront de restaurer la réputation du Sénégal en tant que référence régionale en matière de liberté des médias en Afrique.

## TABLE DE MATIERE

Introduction	6
Standards internationaux en matière de liberté d'expression	8
<b>Restrictions visant les journalistes et les médias</b>	<b>9</b>
Nécessité d'une régulation de la presse	9
Définition des journalistes	10
Cartes nationales de presse	11
Obligations de modération des contenus imposées aux éditeurs / administrateurs	13
Validation des entreprises de presse	13
Recommandations	15
<b>Diffamation et injure</b>	<b>17</b>
Recommandations	19
<b>RESTRICTIONS LIÉES À LA « FAUSSE INFORMATION »</b>	<b>20</b>
Recommandations	21

## INTRODUCTION

Le Sénégal se trouve à un moment charnière en matière de protection et de promotion de la liberté d'expression et de la liberté des médias. Historiquement considéré comme un modèle en Afrique de l'Ouest dans ces domaines, le pays dispose des garanties constitutionnelles fortes en faveur de la liberté d'expression, ainsi que d'un paysage médiatique diversifié, composé de nombreuses chaînes de télévision, stations de radio et presses écrites indépendantes.

Cependant, ARTICLE 19 exprime une inquiétude croissante face à des évolutions législatives et administratives récentes qui compromettent cette liberté. Depuis 2021, on observe une augmentation significative des mesures restrictives affectant l'activité journalistique et l'exercice de la liberté d'expression. Ces mesures se traduisent notamment par des arrestations et un harcèlement judiciaire visant des journalistes, sur la base d'infractions telles que la diffamation pénale<sup>1</sup> ou la « diffusion de fausses nouvelles »<sup>2</sup>. Malgré des signaux de retour à la normale à l'issue des élections de mars 2024, les lois liberticides continuent d'être utilisées pour réprimer le journalisme, comme en témoignent les détentions de rédacteurs en chef et de reporters de premier plan au début de l'année 2025.

Par ailleurs, le renforcement de l'application de ces lois restrictives s'est matérialisé récemment par un ordre de cessation de diffusion, parution, publication, partage des contenus visant des centaines de médias pour non-conformité au code de la presse, ce qui menace gravement la diversité et le pluralisme du paysage médiatique sénégalais<sup>3</sup>.

Cette répression des médias accentuée depuis 2021 s'inscrivait dans un contexte politique tendu, marqué par des manifestations, des tensions préélectorales et des coupures d'Internet, autant de facteurs qui ont contribué à restreindre davantage l'espace civique et l'accès à l'information. Les dispositions légales pénalisant la diffamation, l'injure ou la diffusion de fausses informations ont servi ces dernières années d'instruments pour faire taire les voix critiques et encourager l'autocensure au sein des médias. Cette situation a été aggravée par les coupures d'accès à Internet et les restrictions imposées aux réseaux sociaux<sup>4</sup> par les autorités, en particulier durant des périodes de tensions politiques et de protestations publiques, limitant fortement l'accès du public à des sources d'information diversifiées.

---

<sup>1</sup> Voir , e.g., ARTICLE 19, Sénégal : [La condamnation d'un journaliste à une peine de prison pour diffamation viole les normes internationales de liberté d'expression](#), 5 juillet 2021 ; ou ARTICLE 19, Sénégal : [Une législation répressive menace la liberté d'expression, 11 janvier 2023](#).

<sup>2</sup> Voir e.g. CPJ, [Journalists arrested in Senegal as prime minister announces “zero tolerance” for false news](#), 16 Avril 2025.

<sup>3</sup> Voir e.g. MFWA, [Afrique de l'Ouest : Sénégal - 381 médias suspendus](#), 22 avril 2025.

<sup>4</sup> Voir , e.g., Paradigm Initiative, [Digital Rights and Inclusion in Africa](#), 2023 Report ; ou ARTICLE 19, Sénégal : [Appel urgent à maintenir la connectivité](#), 5 février 2024.

Malgré ces défis, l'élection du Président Bassirou Diomaye Diakhar Faye en mars 2024 et son agenda politique affirmé en faveur de l'état de droit et de la bonne gouvernance constituent une opportunité majeure pour engager des réformes structurelles.

En outre, lors du dernier Examen périodique universel (EPU), le Sénégal s'est engagé à harmoniser sa législation nationale avec les normes internationales et à mieux protéger les journalistes et les professionnels des médias contre les représailles.

Aux côtés des organisations de la société civile nationale et des instances internationales de défense des droits humains, ARTICLE 19 a exhorté les nouvelles autorités à faire de la liberté de la presse et de la sécurité des journalistes une priorité absolue pour rompre avec les temps difficiles pour la presse. Nous avons précédemment publié plusieurs analyses détaillées soulignant les insuffisances de la législation actuelle au regard des standards internationaux de la liberté d'expression, notamment en ce qui concerne le Code de la presse<sup>5</sup>, les dispositions relatives aux « fausses informations »,<sup>6</sup> le code de procédure pénale ou encore notre contribution à l'EPU du Sénégal<sup>7</sup>.

La présente note a pour objectif de synthétiser les principaux enjeux relatifs à la liberté d'expression au Sénégal. Elle s'appuie sur les recommandations formulées dans le cadre de l'EPU, en particulier celles appelant à la dépenalisation des délits de presse et à la suppression des restrictions injustifiées à la liberté d'expression. Le document commence par un rappel des normes fondamentales en matière de liberté d'expression, avant d'examiner les dispositions législatives prioritaires (sur la presse) devant faire l'objet de réformes. Pour chaque domaine analysé, des références plus précises aux normes applicables en matière de liberté d'expression sont fournies.

ARTICLE 19 suivra de près les avancées réalisées dans ces domaines et apportera son accompagnement aux autorités sénégalaises. Nous espérons que le Gouvernement s'engagera dans une collaboration étroite avec la société civile afin de mettre en conformité le cadre juridique sénégalais avec le droit international des droits humains. Nous nous tenons prêts à mettre notre expertise à disposition dans le cadre des réformes visant à renforcer la protection de la liberté d'expression et des droits fondamentaux, y compris à participer aux éventuelles consultations publiques aux côtés des autres acteurs de la société civile.

---

<sup>5</sup> Voir par exemple, [ARTICLE 19, Senegal: ARTICLE 19 deplors the adoption of a regressive press code and calls on the President of the Republic not to promulgate the code, 18 July 2017](#)

<sup>6</sup> [ARTICLE 19, Sénégal : Les lois sur les « fausses informations » et la désinformation menacent la liberté d'expression, 17 janvier 2024.](#)

<sup>7</sup> [ARTICLE 19, Sénégal : l'Examen périodique universel se concentre sur la liberté d'expression, 12 septembre 2023](#)

## STANDARDS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE LIBERTE D'EXPRESSION

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par le Sénégal en 1978, garantit le droit à la liberté d'expression dans des termes étendus. En vertu de cette disposition, les États parties sont tenus d'assurer la liberté d'expression, y compris le droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées de toute nature, sans considération de frontières.

Dans le même esprit, l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples consacre le droit de toute personne à « recevoir des informations » et à « exprimer et diffuser ses opinions dans le cadre des lois ».

L'article 8 de la Constitution du Sénégal garantit « à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales », notamment « la liberté d'expression » et « la liberté de la presse ». L'article 9 précise en outre que :

Toute atteinte aux libertés et toute entrave volontaire à l'exercice d'une liberté sont réprimées par la loi.

L'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée en juillet 2011, présente l'interprétation faisant autorité de l'article 19 du PIDCP :

Ce droit englobe l'expression et la réception de toute forme de communication portant une idée ou une opinion susceptible d'être transmise à autrui, sous réserve des dispositions des paragraphes 3 de l'article 19 et de l'article 20. Il couvre le discours politique, les commentaires sur les affaires publiques ou personnelles, la sollicitation, la discussion des droits de l'homme, le journalisme, l'expression artistique et culturelle, l'enseignement, ainsi que les discours religieux [...].

La liberté d'expression et le droit à l'information ne sont pas absolus. Ils peuvent faire l'objet de restrictions, à condition que celles-ci remplissent les trois critères cumulatifs suivants :

- **Légalité** : Les restrictions doivent être « prévues par la loi ». Cela suppose une norme accessible, rédigée avec une précision suffisante pour permettre aux citoyens de réguler leur conduite.
- **Légitimité** : Les restrictions doivent poursuivre un objectif légitime, tel que défini à l'article 19 §3, alinéas a) ou b) du PIDCP. Il doit exister un lien individualisé et démontrable entre la mesure restrictive et la menace pesant sur l'objectif légitime poursuivi.

- **Nécessité et proportionnalité** : Les restrictions doivent satisfaire au test strict de nécessité et de proportionnalité. Le principe de proportionnalité implique que la mesure retenue soit la moins intrusive possible pour atteindre l'objectif légitime poursuivi. L'« effet dissuasif » que peuvent produire des sanctions disproportionnées – ou même la simple menace de telles sanctions – sur la libre circulation de l'information doit être pris en compte dans cette évaluation.

## RESTRICTIONS VISANT LES JOURNALISTES ET LES MEDIAS

Le dernier Examen périodique universel (EPU)<sup>8</sup> du Sénégal a donné lieu à une série de recommandations portant sur la réforme du Code de la presse, notamment la dépénalisation des délits de presse et la suppression du régime d'agrément applicable aux journalistes.

ARTICLE 19 déplore que le Sénégal n'ait toujours pas mis en œuvre les réformes recommandées. Nous rappelons les recommandations formulées dans nos précédentes analyses du Code de la presse, qui mettent en évidence les principales incompatibilités entre le texte actuel et les normes internationales en matière de liberté d'expression. Au regard des recommandations de l'EPU et des événements récents, nous souhaitons attirer l'attention sur les points suivants, qui appellent une réforme urgente.

### Nécessité d'une régulation de la presse

ARTICLE 19 souligne, d'emblée, que les lois sur la presse doivent être abordées avec prudence, car elles servent fréquemment de prétexte pour restreindre excessivement, plutôt que protéger, la liberté d'expression et le droit à l'information. Compte tenu du rôle fondamental de la presse dans une société démocratique, il va de soi que les journalistes et leurs organes de presse ne devraient pas être soumis à des limitations plus strictes que celles imposées au grand public dans l'exercice de leur liberté d'expression.

*En réalité, la majorité des démocraties avancées ont abrogé leurs lois spécifiques à la presse écrite, préférant soumettre cette dernière au droit commun, notamment au droit civil et commercial, applicable à l'ensemble des citoyens.*

---

<sup>8</sup> Voir ARTICLE 19, communication à l'EPU, précitée.

ARTICLE 19 reconnaît que, dans certains pays ayant maintenu une législation spécifique à la presse écrite, la motivation du gouvernement peut être animée d'une volonté d'améliorer les standards professionnels et déontologiques du journalisme.

Toutefois, nous observons que, même lorsque cet objectif est légitime, une loi sur la presse peut facilement être instrumentalisée à des fins de contrôle excessif et de censure des contenus publiés. L'absence, dans le Code de la presse sénégalais, du test de nécessité – pourtant consacré par les normes internationales – en est une illustration révélatrice. Ce test vise précisément à garantir que la régulation des médias soit strictement limitée à ce qui est indispensable.

La plupart des démocraties progressistes reconnaissent aujourd'hui que la presse écrite ne nécessite pas une régulation spécifique au même titre que les médias audiovisuels. L'absence de telles lois dans les États démocratiques reflète une politique délibérée de prévention contre les régulations injustifiées.

ARTICLE 19 estime, dès lors, qu'il convient d'envisager sérieusement soit l'abrogation pure et simple du Code de la presse, soit à tout le moins une réduction drastique de son champ d'application. Une telle démarche est parfaitement envisageable, car l'abrogation de cette législation ne placerait nullement la presse écrite dans un vide juridique. Des pays d'Europe de l'Est, tels que la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie ou la Bulgarie – tous sortis de régimes autoritaires – illustrent qu'une démocratie, même jeune, peut se passer d'une loi spécifique sur la presse. ARTICLE 19 recommande au Sénégal de suivre cet exemple et de procéder à l'abrogation du Code de la presse.

## Définition des journalistes

L'article 4 du Code de la presse du Sénégal pose une définition obsolète et restrictive de la qualité de journaliste.

En effet, pour être reconnu comme journaliste, il est exigé soit un diplôme universitaire en journalisme, soit, à défaut, un baccalauréat assorti de deux années d'expérience professionnelle au sein d'un organe de presse. Cette expérience doit par ailleurs être validée par une Commission de la Carte Nationale de Presse (CCNP).

ARTICLE 19 relève que le droit international des droits humains consacre fermement le rôle essentiel du journaliste en tant que « sentinelle public », indispensable à la réalisation du droit du public à recevoir des informations d'intérêt général<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, Cour européenne, *Lingens c. Autriche*, 1986, requête n° 9815/82, paragraphe 44 ; *The Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, requête n° 13585/88, paragraphe 59 ; *Busuioc c. Moldavie*, 21 décembre 2004, requête n° 61513/00, paragraphe 56.

Conformément aux normes internationales, le journalisme ne devrait pas être une profession réglementée. À cet égard, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies – organe chargé de l'interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) – adopte une approche fonctionnelle du journalisme, et non une définition fondée sur un statut professionnel rigide.

:

*« Il s'agit d'une fonction exercée par un large éventail d'acteurs, y compris des journalistes professionnels à temps plein, des analystes, ainsi que des blogueurs et autres personnes qui se livrent à des formes d'autopublication, par voie imprimée, sur Internet ou par tout autre moyen<sup>10</sup>. »*

À titre de droit comparé, la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe définit le journaliste comme :

*« Toute personne physique ou morale qui se consacre, de manière régulière ou professionnelle, à la collecte et à la diffusion d'informations au public par tout moyen de communication de masse. »<sup>11</sup>*

**Analyse d'ARTICLE 19** : En lieu et place d'une telle approche fonctionnelle, le Code de la presse sénégalais fait du journalisme une profession réglementée, en contradiction avec les standards internationaux. Cette approche exclut de fait les blogueurs, défenseurs des droits humains, journalistes indépendants, militants, journalistes citoyens et autres commentateurs, qui exercent pourtant la fonction essentielle d'informer le public sur des questions d'intérêt général.

Cette exclusion a des conséquences concrètes particulièrement préoccupantes. Notamment, les dispositions relatives à l'accès à l'information (article 5) et à la protection des sources (article 16) ne s'appliquent qu'aux journalistes reconnus par l'État. Cela va à l'encontre des normes internationales qui garantissent à toute personne exerçant une fonction journalistique le droit de collecter des informations et de protéger ses sources. En pratique, cela permet aux autorités de choisir arbitrairement qui est journaliste, compromettant ainsi l'émergence de voix indépendantes et pluralistes.

## Cartes nationales de presse

Les articles 22 à 36 du Code de la presse complexifient davantage le statut du journaliste en droit sénégalais, en subordonnant l'exercice de la profession à la détention d'une carte nationale de presse. L'absence de cette carte prive en pratique le journaliste de la possibilité de collecter des informations, notamment dans des contextes sensibles comme les manifestations. Cette restriction est particulièrement préoccupante dans la mesure où les violations des règles relatives à la carte de presse

<sup>10</sup> Observation générale n° 34, Liberté d'opinion et d'expression (article 19), CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, paragraphe 44.

<sup>11</sup> Recommandation n° R (2000)7 du Comité des Ministres aux États membres sur le droit des journalistes de ne pas divulguer leurs sources d'information, adoptée le 8 mars 2000.

sont sanctionnées pénalement, ce qui est manifestement disproportionné. À ce titre, des journalistes reconnus<sup>12</sup>, disposant d'une solide expérience professionnelle, ont déjà été arrêtés au Sénégal sur le fondement de l'absence de carte nationale de presse, ce qui a conduit à un refus de reconnaissance de leur qualité de journaliste.

**Analyse d'ARTICLE 19 :** ARTICLE 19 souligne que, comme toute restriction à la liberté d'expression, les limitations à l'activité de collecte d'informations doivent répondre au triple test de légalité, de légitimité et de nécessité. En particulier, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a précisé que l'exigence de nécessité implique qu'une procédure d'accréditation ne doit pas être sujette à des interférences politiques et ne doit restreindre le droit de collecter des informations que dans la mesure strictement nécessaire.

Les dispositifs d'accréditation limités ne sont justifiés que lorsqu'ils sont nécessaires pour accorder aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou événements. Ces dispositifs doivent être mis en œuvre de manière non discriminatoire, compatible avec l'article 19 du Pacte et d'autres dispositions, sur la base de critères objectifs et en tenant compte du fait que le journalisme est une fonction exercée par une diversité d'acteurs<sup>13</sup>.

De même, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constitue une référence utile en la matière. La Cour a affirmé que la collecte d'informations constitue une étape préparatoire essentielle au travail journalistique et fait pleinement partie de la liberté de la presse. Cette protection de l'accès à l'information d'intérêt général s'étend également à d'autres acteurs tels que les ONG<sup>14</sup> ou même les individus agissant à titre privé<sup>15</sup>.

ARTICLE 19 note que cette disposition est inopportune, car les cartes de journaliste sont généralement délivrées par l'entité qui engage les services du journaliste, et qu'elle dépasse le champ d'application de cette législation, le Code de la presse ne concernant que la presse écrite et les « journalistes » n'étant pas exclusivement liés à ce type de média.

En tout état de cause, la délivrance de cartes de presse, même dans le cadre d'un système national uniforme, devrait relever de l'autorégulation du secteur, mise en œuvre par les organes de presse eux-mêmes en coordination volontaire, et non d'une prescription légale.

<sup>12</sup> PressAfrik, [Le journaliste Serigne Saliou Gueye emprisonné pour défaut de carte de presse, 26 mai 2023](#)

<sup>13</sup> Observation générale n° 34, op. cit., paragraphe 44.

<sup>14</sup> Cour européenne, Association autrichienne pour la préservation, le renforcement et la création de l'Autriche, 28 novembre 2013, requête n° 39534/07, paragraphes 34 à 36.

<sup>15</sup> Cour européenne, Kenedi c. Hongrie, 26 mai 2009, requête n° 31475/05.

## Obligations de modération des contenus imposées aux éditeurs / administrateurs

Une autre disposition particulièrement problématique du Code de la presse (article 179) impose des obligations de modération de contenu aux éditeurs et administrateurs des sites web et pages sur les réseaux sociaux des médias en ligne. Ces derniers sont notamment tenus de retirer les commentaires des utilisateurs contenant des propos jugés « indécents » ou « inappropriés ». Plusieurs dispositions du Code engagent la responsabilité de ces acteurs, y compris sur le plan pénal, en cas de manquement à cette obligation de modération.

### Analyse d'ARTICLE 19 :

*ARTICLE 19 considère que ces règles constituent non seulement une ingérence dans l'indépendance éditoriale des organes de presse, mais également une mesure de censure incompatible avec les exigences du triple test de légalité, de légitimité, et de nécessité et proportionnalité, telles qu'édictées par le droit international des droits humains.*

## Validation des entreprises de presse

Une série d'obligations réglementaires directes et de restrictions s'imposent aux médias imprimés, audiovisuels et en ligne, ainsi qu'aux journalistes pris individuellement<sup>16</sup>. Toute dérogation à ce régime réglementaire particulièrement rigide est passible d'un éventail de sanctions prononcées directement par les autorités.

Depuis octobre 2024, ARTICLE 19 s'inquiète des initiatives du Gouvernement, par l'entremise du Ministère de la Communication, des Télécommunications et du Numérique, visant à cibler les organes de presse considérés comme non conformes aux dispositions du Code de la presse.

Il convient de rappeler que, le 29 juillet 2024, le Ministère a pris un arrêté instituant une nouvelle plateforme d'enregistrement dénommée « Déclaration Médias du Sénégal », assortie d'un délai de rigueur imposé à tous les éditeurs de presse – qu'ils relèvent du secteur imprimé ou numérique – pour se conformer intégralement aux exigences du Code de la presse. Tous les médias étaient tenus de régulariser leur statut juridique et

---

<sup>16</sup> ARTICLE has listed and analysed these in more detail: [Sénégal: ARTICLE 19 déplore l'adoption d'un code de la presse régressif et demande au Président de la République de ne pas promulguer le code - ARTICLE 19.](#)

administratif en procédant à leur enregistrement sur la plateforme, preuve à l'appui de leur conformité.

Cette démarche a été consolidée par l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2024, l', dont la mission principale est d'évaluer la conformité des organes de presse au Code de la presse, sur la base des données saisies dans la plateforme précitée. Dans les six mois suivants, 639 entreprises de presse ont été soumises à cet exercice. En février 2025, seules 258 d'entre elles avaient été déclarées conformes, tandis que 381 étaient considérées comme non conformes et donc susceptibles de faire l'objet de sanctions.

Ce durcissement réglementaire a franchi un seuil critique le 22 avril 2025, date à laquelle le Ministre de la Communication, des Télécommunications et du Numérique a pris un arrêté ordonnant la cessation immédiate de toute activité de diffusion, de publication ou de mise en ligne de contenu par les organes de presse non conformes. Ce décret confère aux forces de l'ordre, en particulier à la Direction de la surveillance du territoire (DST) de la Police nationale, la mission d'exécuter ces mesures de suspension et d'interdire à ces médias de poursuivre leurs activités.

Le Gouvernement a justifié ces mesures par la nécessité de garantir des standards professionnels dans le secteur et de lutter contre la désinformation.

#### **Analyse d'ARTICLE 19 :**

*ARTICLE 19 note que le décret précité représente en réalité un système d'octroi de licences illicite pour la presse écrite et les médias numériques.*

*Selon les standards internationaux, la mise en place d'un régime d'autorisation ou de licence préalable pour la presse écrite et les médias numériques ne saurait être justifiée par le critère de « nécessité », tel qu'interprété par les instances internationales. Seule la régulation du secteur de la radiodiffusion, en raison de la rareté des fréquences, peut justifier un tel régime. Aucun système démocratique n'impose aujourd'hui un régime d'autorisation préalable à la presse écrite ou aux médias en ligne.*

Sur cette base, ARTICLE 19 estime qu'il est difficile d'imaginer un intérêt légitime qui pourrait justifier la mise en place d'un système d'octroi de licences en vertu des récents décrets.

Nous notons qu'en vertu du droit international, une obligation d'enregistrement technique pour les médias imprimés et numériques ne peut porter atteinte à la garantie de la liberté d'expression tant qu'elle remplit les conditions suivantes :

- Aucune marge d'appréciation n'est laissée aux autorités pour refuser l'enregistrement dès lors que les informations requises ont été fournies ;

- Le système n'impose aucune condition substantielle portant sur le contenu ou l'orientation éditoriale des médias ;
- La procédure n'est pas excessivement contraignante et ;
- Le système est administré par un organe indépendant du gouvernement.

Par ailleurs, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, chargé de l'interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), a souligné qu'« *il convient de mettre en œuvre des mesures efficaces pour empêcher tout contrôle des médias qui porterait atteinte au droit de chacun à la liberté d'expression* ». Un système d'enregistrement qui ne respecte pas ces conditions constitue une violation des principes de la liberté d'expression, car il ne peut être justifié par aucun des objectifs légitimes reconnus par le PIDCP (notamment la protection des droits et de la réputation d'autrui, la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques).

ARTICLE 19 estime que le système prévu par les récents décrets et par le Code de la presse ne répond pas à ces exigences fondamentales. En instituant des restrictions excessives et un contrôle direct du Gouvernement sur les médias, ces mesures constituent une atteinte grave au droit de recevoir et de communiquer librement des informations et des idées.

## Recommandations

- *Le Code de la presse dans son ensemble devrait être abrogé, plutôt qu'amendé, au profit d'une approche qui privilégie l'autorégulation de la presse. Si le Code de la presse est maintenu, il devrait déclarer – soit dans le préambule, soit à l'article 1 – l'intention de promouvoir la liberté d'expression. En particulier, il devrait énoncer que son objectif est d'abolir la censure et de garantir la liberté des médias conformément au droit à la liberté d'expression. Il devrait également reconnaître explicitement que la mission principale des médias est de rendre compte de l'actualité et d'agir comme une sentinelle. Enfin, il devrait exiger que les organes de l'État utilisent toujours les moyens les moins restrictifs lorsqu'ils interfèrent avec l'exercice du droit à la liberté d'expression.*
- *La définition de « journaliste » dans le Code de la presse devrait être remplacée par une définition plus fonctionnelle du journalisme, applicable à toute personne physique ou morale qui se consacre régulièrement ou professionnellement à la collecte et à la diffusion d'informations au public par tout moyen de communication.*
- *L'exigence d'une carte de presse ou de toute autre forme de licence pour les journalistes individuels devrait être abolie. Les cartes de presse devraient relever*

*de l'autorégulation. Elles ne devraient en aucun cas être utilisées comme condition d'accès à l'emploi. Si une accréditation est requise, elle ne devrait être imposée que dans les cas où – en raison d'un espace limité – tous les journalistes intéressés ne peuvent pas assister à une réunion ou suivre les activités d'un organe donné. La législation devrait prévoir des garanties contre les refus arbitraires d'accréditation, telles que des règles claires en matière d'accréditation. L'accréditation devrait être supervisée par un organe indépendant, tel qu'un syndicat de journalistes, et les journalistes devraient bénéficier d'un droit de recours en justice contre les refus d'accréditation.*

- *Les obligations de modération de contenu et les sanctions associées imposées aux éditeurs/administrateurs des sites web et pages de réseaux sociaux des médias en ligne pour le contenu produit par des tiers devraient être abolies dans leur intégralité.*
- *Tous les décrets et dispositions du Code de la presse relatifs aux exigences directes ou indirectes d'enregistrement ou d'autorisation pour la presse écrite et numérique, ainsi que les sanctions prévues en cas de non-respect, devraient être supprimés. Les obligations d'enregistrement technique ne devraient être autorisées que si : aucun pouvoir discrétionnaire n'est laissé pour refuser l'enregistrement ; aucune condition substantielle n'est imposée aux médias ; le système n'est pas excessivement contraignant ; et le système est administré par un organe indépendant.*

## DIFFAMATION ET INJURE

En dépit des engagements du Sénégal à dépénaliser plusieurs dispositions problématiques du Code pénal, ce dernier continue de prévoir les infractions de diffamation (article 258, alinéa 1, articles 259 à 261) et d'injure (article 258, alinéa 2). ARTICLE 19 note que les dispositions du Code pénal ont été utilisées conjointement avec d'autres mesures contre la société civile et la presse pour réprimer sévèrement la dissidence et emprisonner des critiques du gouvernement<sup>17</sup>.

*ARTICLE 19 relève que la protection de la réputation constitue l'un des motifs légitimes pouvant justifier une restriction à la liberté d'expression. Toutefois, toute mesure en matière de diffamation doit également satisfaire aux autres exigences du test en trois volets : légalité, nécessité et proportionnalité. La protection de la réputation doit être mise en balance avec l'intérêt public. La marge permise pour restreindre la liberté d'expression est particulièrement étroite lorsqu'il s'agit de responsables publics et lorsque la liberté de la presse est en jeu<sup>18</sup>.*

Nous notons également que les instances internationales de protection des droits humains ont de plus en plus adopté une position très critique à l'égard de la diffamation. Par exemple, *le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a appelé les États à envisager la dépénalisation de la diffamation et a souligné que l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée<sup>19</sup>*. Il a expressément recommandé la dépénalisation de la diffamation en Ouzbékistan<sup>20</sup>, au Cameroun<sup>21</sup> et en Tunisie<sup>22</sup> ; et il a salué la dépénalisation de la diffamation en Macédoine du Nord comme étant « une avancée vers la garantie de la liberté d'opinion et d'expression, notamment pour les journalistes et les éditeurs ».<sup>23</sup>

De même, le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression a mis en garde contre le caractère subjectif de nombreuses lois sur la diffamation, leur portée excessive et leur application dans le cadre du droit pénal, qui en ont fait des instruments puissants pour étouffer le journalisme d'investigation et faire taire la critique.<sup>24</sup> Il a explicitement exhorté les gouvernements à : (a) abroger les lois pénales sur la diffamation au profit de lois civiles, et (b) limiter les sanctions en matière de diffamation afin qu'elles ne

<sup>17</sup> [Senegal: Repressive legislation threatens freedom of expression - ARTICLE 19.](#)

<sup>18</sup> Observation générale n° 34, op. cit., paragraphe 38.

<sup>19</sup> Observation générale n° 34, op. cit., paragraphe 47.

<sup>20</sup> Comité des droits de l'homme, Observations finales sur l'Ouzbékistan, 24 mars 2010, CCPR/C/ARG/CO/4.

<sup>21</sup> Comité des droits de l'homme, Observations finales sur le Cameroun, 28-29 août 2010, CCPR/C/CMR/CO/4.

<sup>22</sup> Comité des droits de l'homme, Observations finales sur la Tunisie, 28 mars 2008, CCPR/C/TUN/CO/5, paragraphe 18.

<sup>23</sup> Comité des droits de l'homme, Observations finales sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine, 3 avril 2008, CCPR/C/MKD/CO/2, paragraphe 6.

<sup>24</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, A/HRC/7/14, 28 février 2008, paragraphe 39.

produisent pas un effet dissuasif sur la liberté d'opinion et d'expression ainsi que sur le droit à l'information.<sup>25</sup>

*La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, dans sa Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, a appelé les États à « abroger les lois qui criminalisent la sédition, l'injure et la publication de fausses nouvelles » et à réexaminer « toutes les restrictions pénales relatives au contenu », y compris la diffamation pénale et la calomnie.<sup>26</sup>*

ARTICLE 19 soutient depuis longtemps que les lois criminalisant la diffamation constituent une mesure inutile et disproportionnée et, en tant que telle, une violation du droit à la liberté d'expression.<sup>27</sup>

S'agissant de l'infraction d'injure, elle est totalement incompatible avec le droit à la liberté d'expression et d'opinion. Le droit international des droits de l'homme ne reconnaît pas un « droit » à ne pas être offensé et protège les discours susceptibles d'être perçus subjectivement comme « insultants ». *La Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique confirme que « les États ne doivent pas interdire les discours qui manquent simplement de courtoisie ou qui offensent ou dérangent ».*<sup>28</sup> Il s'ensuit que la criminalisation de l'injure ne peut jamais être justifiée par la protection des droits ou de la réputation d'autrui.

**Analyse d'ARTICLE 19 :** ARTICLE 19 relève en particulier les préoccupations suivantes concernant les interdictions de la diffamation et de l'injure :

**Légalité :** Les interdictions sont excessivement vagues. Les dispositions relatives à la diffamation visent « toute allégation mensongère d'un fait » portant atteinte à « l'honneur » d'une personne, même si cette personne n'est pas spécifiquement nommée et que l'allégation est formulée de manière « équivoque ». En outre, une disposition distincte (article 259) érige en infraction la diffamation à l'encontre « des juridictions, de l'armée et de l'administration publique », ce qui constitue essentiellement un outil permettant de museler la critique à l'égard du gouvernement. Une telle restriction est manifestement incompatible avec le droit international des droits de l'homme. Aucune des dispositions concernées ne satisfait au critère de légalité, et elles doivent, pour ce seul motif, être abrogées.

**Légitimité :** Si les dispositions relatives à la diffamation peuvent être considérées comme poursuivant l'objectif légitime de protection de la réputation d'autrui, l'interdiction de l'injure ne poursuit aucun objectif de cette nature. Par conséquent, la

<sup>25</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, E/CN.4/2001/64, 13 février 2001, paragraphe 47.

<sup>26</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, novembre 2019, principe 22(1-3).

<sup>27</sup> Voir ARTICLE 19, Définir la diffamation : Principes relatifs à la liberté d'expression et à la protection de la réputation, 2017, avec une référence particulière au principe 4.

<sup>28</sup> Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 23(3).

disposition sur l'injure (article 258, alinéa 2) viole le droit international des droits de l'homme. Par ailleurs, il convient de souligner que le droit international ne protège pas la « réputation » de l'État ni de ses institutions, telles que l'armée ou les organes gouvernementaux. Il s'ensuit que l'article 259, relatif à la diffamation des institutions étatiques, ne peut être justifié par un objectif légitime.

**Nécessité et proportionnalité** : Le Sénégal sanctionne la diffamation et l'injure par des amendes pénales et des peines d'emprisonnement, ce qui ne constitue pas une réponse proportionnée, même dans les cas les plus malveillants et intentionnels d'atteinte à la réputation. Comme indiqué ci-dessus, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a clairement affirmé que l'emprisonnement ne constitue jamais une sanction appropriée en matière de diffamation. Le recours au droit pénal en tant que tel constitue une restriction injustifiée du droit à la liberté d'expression. Il est conçu pour produire un effet dissuasif sur le journalisme et la critique du gouvernement.

### Recommandations

ARTICLE 19 recommande d'abroger les infractions pénales de diffamation au profit de mécanismes de droit civil, jugés plus proportionnés pour protéger la réputation d'autrui, tout en veillant à ce que les voies de recours civiles soient assorties de garanties solides contre les Poursuite Stratégique contre le poursuite-bâillon \_Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs). La priorité devrait être accordée aux réparations non pécuniaires, telles que le droit de réponse et de rectification. Les interdictions d'injure devraient être abolies dans leur intégralité.

## RESTRICTIONS LIÉES À LA « FAUSSE INFORMATION »

ARTICLE 19 observe que le Sénégal dispose de plusieurs textes législatifs qui interdisent ou sanctionnent effectivement la diffusion de « fausses informations ».<sup>29</sup>

Le plus préoccupant est l'article 255 du Code pénal, qui prévoit une interdiction large des « fausses nouvelles », des « documents fabriqués ou falsifiés », ou des informations « faussement attribuées à des tiers », lorsqu'elles « entraînent » ou sont « susceptibles d'entraîner » une « désobéissance aux lois du pays », portent atteinte « aux valeurs morales de la population » ou « discréditent les institutions publiques ou leur fonctionnement ». L'interdiction vise non seulement la « publication » de ces contenus, mais aussi leur « diffusion, divulgation ou reproduction ». Les peines prévues sont particulièrement sévères : jusqu'à trois ans d'emprisonnement, ainsi que des amendes excessives.

ARTICLE 19 note est que les dispositions de l'article 255 ont été largement utilisées pour poursuivre et emprisonner des journalistes, des activistes et des défenseur (es) des droits humains.<sup>30</sup>

ARTICLE 19 rappelle que la simple fausseté d'une information ne saurait justifier une restriction à la liberté d'expression, comme l'ont reconnu les normes internationales.

À titre d'exemple, le Comité des droits de l'homme a clairement indiqué que le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) n'autorise pas une interdiction générale d'une opinion erronée. Des conclusions similaires ont été formulées par quatre rapporteurs spéciaux (le rapporteur spécial des Nations Unies, le rapporteur spécial de l'Organisation des États Américains, le Rapporteur Spécial de l'Union Africaine, et le Rapporteur Spécial du Conseil de l'Europe) sur la liberté d'expression, qui ont également appelé à l'abolition de notions vagues et ambiguës telles que les « fausses nouvelles » ou les « informations non objectives ».<sup>31</sup>

En 2022, le Secrétaire général des Nations Unies a déconseillé le recours au droit pénal pour lutter contre la désinformation, en préconisant des mesures axées sur l'accès à une information publique de qualité et en soulignant la nécessité d'une mise en œuvre prudente, séparée de l'exécutif, afin d'éviter les approches abusives ou manipulatoires.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Cette présentation générale se concentre spécifiquement sur les dispositions pénales pertinentes et le projet de loi sur le cadre d'utilisation des réseaux sociaux. Cependant, les normes et approches évoquées s'appliquent également à d'autres dispositions de la législation sénégalaise qui, dans la pratique ou dans leurs effets, pénalisent les « fausses informations ». La diffamation est traitée séparément dans la section suivante.

<sup>30</sup> [Sénégal : Libérez le journaliste Pape Sane et mettez fin à la répression contre les journalistes - ARTICLE 19](#)

<sup>31</sup> Ibid., paragraphe 49.

<sup>32</sup> Voir, par exemple, la Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les « fausses nouvelles », la désinformation et la propagande, adoptée le 3 mars 2017 ; ou le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Désinformation et liberté d'opinion et d'expression, A/HRC/47/25, 12 août 2022, paragraphe 41.

## Analyse d'ARTICLE 19

ARTICLE 19 réitère que, bien que les dispositions sénégalaises sur la « fausse information » puissent être interprétées comme poursuivant un objectif de maintien de l'ordre public, elles ne répondent pas aux exigences de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité.

- **Légalité** : L'article 255 du Code pénal n'est pas formulé avec une précision suffisante pour satisfaire à l'exigence d'accessibilité et de prévisibilité de la loi. L'expression « fausse nouvelle » est intrinsèquement vague et excessive. Sa pénalisation ouvre la voie à une application arbitraire et abusive, ce qui en a déjà fait un instrument de censure au Sénégal. Les autorités ne doivent pas être investies du pouvoir de se faire « arbitres de la vérité ». De plus, le texte ne fournit aucune définition des données « trompeuses », ni de ce que signifie être « susceptible d'entraîner » des conséquences négatives, ni des modalités par lesquelles on peut « tenter » de publier de fausses informations. Ce manque de clarté prive les individus de la possibilité de conformer leur comportement à la loi.
- **Légitimité** : L'objectif légitime invoqué par l'article 255 du Code pénal est confus. Il mentionne la volonté de prévenir la « désobéissance aux lois », de protéger les « valeurs morales » ou de prévenir le « discrédit des institutions publiques ». Le seul lien envisageable avec un objectif légitime reconnu serait la protection de « l'ordre public ». Cependant, la disposition ne définit aucun préjudice tangible ni n'établit de lien individualisé entre la « fausse information » et le préjudice allégué. Par ailleurs, le fait de « discréditer » les institutions publiques ne constitue pas un objectif légitime en droit international. L'article 255 établit ainsi une interdiction générale de la « fausse information », manifestement incompatible avec les normes internationales en matière de restrictions.
- **Nécessité et proportionnalité** : L'article 255 du Code pénal prévoit des sanctions sévères, notamment des peines privatives de liberté. ARTICLE 19 souligne que le choix du droit pénal pour encadrer la « fausse information » est, en soi, problématique. Par principe, le droit pénal ne devrait être mobilisé que pour sanctionner des comportements entraînant un préjudice social majeur. Les sanctions prévues sont disproportionnées et doivent être abrogées sans délai. Par ailleurs, la seule menace de ces sanctions engendre un effet dissuasif grave sur le journalisme et le débat public libre au Sénégal.

## Recommandations

- L'article 255 du Code pénal devrait être abrogé sans délai.
- Le gouvernement du Sénégal devrait privilégier une réponse à la désinformation fondée sur des mesures positives, allant de l'éducation aux médias aux campagnes de communication. Une communication gouvernementale ouverte, honnête et régulière favorise la confiance, minimise

l'impact des discours de désinformation et permet, en définitive, de mieux traiter le problème.