

Lois limitant la désinformation en Afrique subsaharienne

L'état des lieux en 2023

Note d'orientation



Résumé

Depuis plusieurs années, un consortium d'organisations de la société civile¹ suit et analyse les réponses des gouvernements à la désinformation en ligne en Afrique subsaharienne. Bien qu'il soit important de trouver des moyens de remédier aux dommages causés par la prolifération de la désinformation en ligne, la recherche a montré que de nombreuses lois et politiques destinées à lutter contre la désinformation posent en réalité des risques importants pour les droits de l'homme des individus, en particulier leur droit à la liberté d'expression. Ces lois sont incompatibles avec la législation et les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme et sont appliquées de manière à restreindre les formes légitimes d'expression, ce qui entraîne des conséquences sur d'autres droits tels que le droit de liberté d'association et de réunion.

Cette note d'information fait le point sur la situation dans la région en ce qui concerne les lois et les politiques qui imposent des restrictions à la diffusion de la désinformation en ligne. Il en ressort trois thèmes clés, basés sur des exemples de LEXOTA²:

- 1. La majorité des restrictions relatives à la désinformation ne figurent pas dans les lois et politiques spécifiques à la désinformation ;**
- 2. Les pouvoirs d'urgence offrent aux gouvernements de nouvelles possibilités d'imposer des restrictions à la désinformation ;**
- 3. Le plaidoyer contre les lois et dispositions problématiques s'est avéré efficace.**

Ces thèmes illustrent un environnement réglementaire difficile, mais dynamique et évolutif en ce qui concerne les lois qui restreignent la désinformation ou d'autres formes d'informations "fausses" ou "trompeuses". La présente note examine chaque thème en détail et formule des conclusions et des recommandations à l'intention des États de la région afin de promouvoir des réponses à la désinformation respectueuses des droits.

Contexte

Alors que la désinformation menace les droits des individus, tels que le droit à la santé, à la vie et à la participation aux affaires publiques, des réponses législatives mal conçues à la désinformation peuvent en elles-mêmes poser de sérieux risques pour les droits de l'homme, en particulier le droit à la liberté d'expression. LEXOTA a suivi et analysé les actions des gouvernements en matière de désinformation dans toute l'Afrique subsaharienne au cours des dernières années.

Chaque mesure législative et répressive concernant LEXOTA est analysée à l'aune d'un cadre³ fondé sur le droit international en matière de droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que sur des instruments régionaux tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul), la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à

l'information en Afrique et d'autres normes pertinentes. Les questions du cadre évaluent si la loi ou l'action est suffisamment claire sur le plan juridique et si les restrictions à l'expression sont faites dans la poursuite d'un objectif légitime. Elle évalue également si les restrictions sont nécessaires et proportionnées, ce qui signifie qu'elles doivent être les mesures les moins restrictives pour atteindre l'objectif légitime et nécessite une évaluation du lien entre le discours et le préjudice.

Cette note s'appuie sur près de 90 lois ou propositions de lois analysées sur LEXOTA dans 48 pays d'Afrique subsaharienne. Au total, 43 pays de la région ont des lois en vigueur qui prévoient des restrictions sur la désinformation⁴. Ces lois prennent des formes diverses, mais la majorité d'entre elles sont des restrictions basées sur le contenu et visant les informations "fausses" ou "trompeuses". Dans presque tous les cas, ces lois ne sont pas conformes au droit et aux normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme. Elles sont souvent vagues et de portée générale, ce qui signifie qu'elles peuvent être interprétées comme interdisant un large éventail de discours. Elles poursuivent des objectifs qui ne seraient pas admissibles au regard du droit et des normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme, et elles sont assorties de sanctions disproportionnées.

Thème 1: La majorité des restrictions sur la désinformation ne figurent pas dans les lois et politiques spécifiques à la désinformation

Entre 2019 et 2020, plusieurs lois spécifiques à la désinformation ont été proposées et promulguées dans la région. Parmi les exemples notables, citons la proclamation de l'Éthiopie sur la prévention et la suppression du discours haineux et de la désinformation (2020), la loi mauritanienne sur la lutte contre la manipulation de l'information (2020) et le projet de loi nigérian sur la protection contre les mensonges et la manipulation sur Internet et d'autres questions connexes (2019)⁵. Ces lois et propositions se distinguent par l'attention particulière qu'elles portent à la désinformation ou à d'autres types d'informations fausses ou trompeuses.

Toutefois, les gouvernements de la région semblent avoir abandonné ces efforts pour adopter une législation spécifique à la désinformation. Cette situation reflète une tendance plus large **selon laquelle les gouvernements traitent la désinformation par le biais de lois qui ne sont pas spécifiques à la désinformation**. La plupart des restrictions imposées à la désinformation dans la région se trouvent dans les codes criminels et pénaux coloniaux, qui sont maintenant appliqués à l'environnement en ligne. Les gouvernements ont également eu recours à des interdictions de contenus illégaux ou préjudiciables dans le cadre de formes distinctes de droit pénal, notamment la législation sur la cybercriminalité ou la cybersécurité, dans laquelle la désinformation ou la diffusion de fausses informations sont interdites par des dispositions particulières. Il existe également des règles plus strictes concernant la diffusion de fausses informations par

certaines acteurs, tels que les acteurs de la presse ou les médias, ainsi que des lois sur les communications ou les technologies de l'information et de la communication (TIC). Certains éléments indiquent que d'autres approches réglementaires de la désinformation, en particulier celles qui n'impliquent pas uniquement des restrictions strictes basées sur le contenu, influencent la réflexion des gouvernements sur la désinformation en Afrique subsaharienne, mais les approches plus holistiques ou axées sur les risques restent peu courantes dans la région.

LEXOTA indique près de 90 lois en vigueur qui incluent des restrictions sur la désinformation. Cependant, seules deux d'entre elles visent spécifiquement la désinformation et peuvent être interprétées comme une "législation spécifique à la désinformation", tandis que 29 sont des codes pénaux, 14 des lois sur la cybersécurité ou la cybercriminalité, 14 des lois sur les communications ou les TIC, et 12 des lois sur la presse. Les autres sont des lois relatives au terrorisme ou à la sécurité nationale, des lois sur les pouvoirs d'urgence ou des lois relatives à l'expression et à la réglementation électorale.

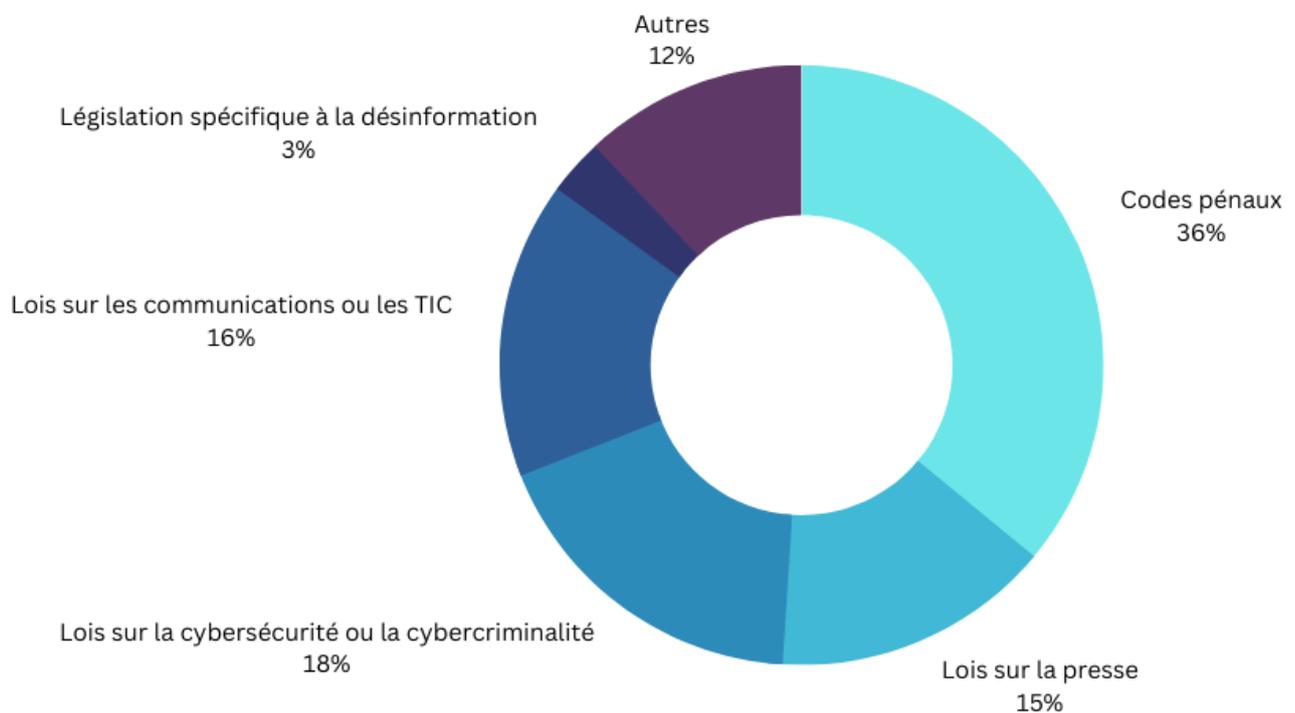


Figure 1 : Types de lois actuellement en vigueur en Afrique subsaharienne qui incluent des restrictions sur la diffusion de la désinformation.

Exemples de ces différents types de législation :

- L'article 255 du code pénal **Sénégalais** incrimine la publication, la diffusion, la divulgation ou la reproduction de fausses nouvelles lorsqu'elles provoquent ou sont susceptibles de provoquer la désobéissance aux lois du pays, l'atteinte au moral de la population ou le discrédit des institutions publiques⁶.

- L'article 16 de la loi **Tanzanienne** de 2015 sur la cybercriminalité érige en infraction pénale le fait de publier des informations ou des données dans un système informatique, en sachant qu'elles sont fausses, trompeuses, mensongères ou inexactes, et lorsque quelqu'un a l'intention de diffamer, de menacer, d'abuser, d'insulter ou de tromper ou d'induire en erreur le public de toute autre manière⁷.
- L'article 21 de la loi **Burundaise** de 2018 sur la presse exige des médias qu'ils "transmettent l'information honnêtement et fidèlement". D'autres dispositions leur imposent de s'inspirer des faits et de ne pas déformer les textes et les documents, et interdisent aux médias de publier des contenus contraires aux bonnes mœurs ou susceptibles de menacer l'ordre public. L'article 77 permet au Conseil national des communications de suspendre ou d'interdire les cartes de presse, la distribution des journaux, des périodiques ou de tout autre support d'information lorsqu'ils ne sont pas conformes à la loi⁸.
- Le projet du **Nigeria** de code de pratique pour les plateformes de services informatiques interactifs/intermédiaires Internet, proposé en 2022, définit des obligations potentielles pour les plateformes en ligne afin de lutter contre les contenus préjudiciables (y compris la désinformation) par le biais d'exigences de transparence, de mécanismes de signalement et de plainte des utilisateurs, de conditions de service et d'opérations de retrait⁹.

Thème 2: Les pouvoirs d'urgence offrent aux gouvernements de nouvelles possibilités d'imposer des restrictions à la désinformation

La pandémie de COVID-19 a suscité une vague d'inquiétude concernant la désinformation en ligne dans le domaine de la santé. Un certain nombre de gouvernements de la région ont donc adopté une législation d'urgence prévoyant des restrictions à la diffusion de fausses informations liées à la pandémie, y compris dans l'environnement numérique. Dans certains cas, ces restrictions étaient strictement limitées à la désinformation à caractère sanitaire nuisible à la santé des individus et à la santé publique, mais dans de nombreux cas, elles étaient formulées en termes généraux, mal définies et prévoyaient des sanctions disproportionnées. En outre, bien que certaines lois soient limitées dans le temps et sont devenues naturellement caduques, beaucoup sont restées en vigueur longtemps après le début de la pandémie, ce qui pose la question de leur légitimité et de leur nécessité.

LEXOTA identifie 6 pays – tous situés en Afrique australe – qui ont adopté les réglementations d'urgence dans le cadre de la COVID-19 contenant des restrictions sur la désinformation (voir figure 2). Cela suggère une approche sous-régionale qui contraste avec d'autres pays qui se sont davantage appuyés sur des annonces publiques ou ont appliqué les restrictions existantes contenues dans leurs cadres nationaux pour lutter contre la désinformation dans le domaine de la santé pendant la pandémie.



Figure 2 : Pays d'Afrique subsaharienne ayant adopté des réglementations d'urgence dans le cadre de la COVID-19 contenant des restrictions sur la désinformation : Botswana, Lesotho, eSwatini, Namibie, Zimbabwe et Afrique du Sud.

Par exemple :

- La réglementation du **Botswana** sur les pouvoirs d'urgence (COVID-19), 2020, criminalise la publication de toute déclaration dans l'intention de tromper une autre personne sur la COVID-19, le statut infectieux d'une personne ou les mesures prises par le gouvernement¹⁰. Cette réglementation a été utilisée pour arrêter un certain nombre de personnes en 2020, y compris des figures de l'opposition gouvernementale. La portée et l'application de cette loi sont emblématiques d'autres lois dans la région, mais – et c'est un point positif – la disposition est devenue caduque lorsque l'état d'urgence a pris fin en 2021.
- L'instrument législatif numéro 83 de 2020 du **Zimbabwe**, Santé Publique (Règlement relatif à la prévention, au confinement et au traitement de la COVID-19) criminalise la publication de "fausses nouvelles" sur tout fonctionnaire impliqué dans l'application ou la mise en œuvre du confinement national – ou sur tout

particulier "qui a pour effet de porter préjudice à l'application par l'État du confinement national"¹¹. Cette disposition a un champ d'application large et a été appliquée alors même que la plupart des exigences de la directive COVID-19 ont été assouplies en 2021. Les sanctions maximales en cas d'infraction, qui comprennent une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 ans, seraient disproportionnées dans presque tous les cas.

Thème 3: Le plaidoyer contre les lois et dispositions problématiques en matière de désinformation s'est avéré efficace

Un certain nombre d'organisations de la société civile et d'activistes ont tenté avec succès de contester des lois et des propositions présentant des risques pour les droits de l'homme. Dans plusieurs pays, des litiges stratégiques et des campagnes ciblées ont abouti à des résultats positifs, notamment à la modification ou à l'abrogation de lois et de propositions. LEXOTA met en évidence 14 cas où des restrictions sur la désinformation ont été proposées ou adoptées par des gouvernements, mais ont ensuite été supprimées ou abrogées (voir figure 3). Dans trois de ces cas, des restrictions à la désinformation figuraient dans des propositions, mais elles ont été retirées de la version finale de la loi ou n'ont jamais été adoptées. Dans trois autres cas, la restriction sur la désinformation a été adoptée dans la loi, puis abrogée ou modifiée. Cinq autres restrictions sur la désinformation ont été adoptées et sont entrées en vigueur, mais ont ensuite été annulées par les tribunaux nationaux ; dans deux cas, les tribunaux régionaux se sont rangés du côté des avocats qui contestent les dispositions restrictives et soutiennent la liberté d'expression.

Jamais adoptée	Nigeria: Projet de loi sur la protection contre les mensonges et la manipulation sur Internet et autres questions connexes, 2019	Afrique du Sud: Projet de loi sur les cybercrimes et la cybersécurité, 2017 (ancienne clause 17(2)(d))	eSwatini: Projet de loi sur l'informatique et la cybercriminalité, 2020 (ancienne section 19)			
Adoptée puis modifiée	Sierra Leone: Loi sur l'ordre public, 1965 (section 32)	Angola: Loi sur la presse, 2006 (articles 73-76)	Zimbabwe : Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, 2003 (sections 64 et 80)			
Annulé (tribunal national)	Gambie : Loi sur l'Internet et les communications, 2009 (ancienne section 173A)	Ouganda : Loi sur l'utilisation abusive de l'ordinateur 2011, (ancienne section 25)	Kenya : Code pénal, (ancienne section 66)	Kenya : Loi sur l'information et les communications, 1998, (ancienne section 29)	Zimbabwe : Loi sur le droit pénal (codification et réforme) (ancienne section 31(a)(iii))	Zimbabwe : Loi de 1960 sur le maintien de l'ordre public (section 50(2)(a)) [N'est plus en vigueur].
Annulé (tribunal régional)	Nigeria (Loi sur la cybercriminalité 2015, Section 24) [Cour de justice de la CEDEAO]	Tanzanie, Loi sur le service des médias, 2019 [Cour de justice de l'Afrique de l'Est]				

Figure 3 : Lois ou propositions de loi en Afrique subsaharienne prévoyant des restrictions sur la désinformation qui n'ont pas été promulguées, ou qui ont été modifiées ou annulées par des tribunaux nationaux ou régionaux.

Un exemple de plaidoyer efficace au niveau national nous vient du Kenya. L'article 66 du code pénal **Kényan** criminalise auparavant la diffusion de la désinformation dans une section désormais caduque sur les "publications alarmantes". Elle prévoit que "toute personne qui publie une fausse déclaration, une rumeur ou un rapport susceptible de susciter la peur et l'inquiétude du public ou de troubler la paix publique se rend coupable d'un délit". La peine encourue en cas de condamnation est une amende ou une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans, ou les deux à la fois. Cette loi a été invalidée par la Haute Cour du Kenya lorsqu'elle a été contestée par l'activiste Cyprian Andama, qui avait déjà été inculpé en vertu de cette loi pour ses publications sur les réseaux sociaux. L'organisation de la société civile Article 19 East Africa a été citée comme partie intéressée et a soutenu la pétition par le biais d'observations. En 2021, la Haute Cour a finalement déterminé que la disposition violait le droit des individus à la liberté d'expression tel qu'il est inscrit dans la constitution¹².

En ce qui concerne les freins et contrepoids régionaux, la loi **Nigériane** sur la cybercriminalité (interdiction et prévention, etc.), introduite en 2015, en est un exemple. L'article 24 de cette loi interdit la diffusion de diverses formes de messages en ligne, y compris un message qu'une personne "sait être faux, dans le but de causer un ennui, une gêne, un danger, une obstruction, une insulte, une blessure, une intimidation criminelle, de l'hostilité, de la haine, de la malveillance ou une anxiété inutile". Cette infraction est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 7 000 000 de nairas nigériens¹³ ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans, ou les deux à la fois.

L'article 24 a été utilisé pour étouffer l'expression et la critique légitime des journalistes et des militants dans le pays dans au moins trois cas. Après une longue campagne de sensibilisation menée par des acteurs locaux, l'article 24 a finalement été contesté au niveau régional et porté devant la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) par l'organisation non gouvernementale Incorporated Trustees of Laws and Rights Awareness Initiatives. La Cour a estimé que cette disposition violait le droit à la liberté d'expression en vertu du droit régional et international des droits de l'homme, et a ordonné au gouvernement nigérian de l'abroger ou de la modifier¹⁴. En mars 2022, la Cour a de nouveau ordonné au gouvernement nigérian de modifier cette même section, estimant qu'elle "n'est pas conforme aux articles 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques"¹⁵.

Ces expériences démontrent le pouvoir des parties prenantes à contester les dispositions problématiques au niveau national et régional, y compris auprès du pouvoir judiciaire ou directement auprès des parlementaires et autres décideurs politiques. Toutefois, il est important de noter que ces deux exemples ont eu lieu dans des pays qui sont relativement ouverts à la défense des intérêts du public et à la remise en question des décisions politiques. Ces stratégies ne sont pas nécessairement disponibles dans les régimes plus autoritaires où les activités et la défense des intérêts des acteurs locaux sont limitées ou réprimées par l'État.

Conclusion et recommandations

Conclusions

- La plupart des gouvernements d'Afrique subsaharienne ont eu recours à des restrictions basées sur le contenu pour lutter contre la désinformation et d'autres types d'informations "fausses" ou "trompeuses". Bien que ces lois se présentent sous différentes formes, elles posent toutes des risques similaires pour la liberté d'expression et ne s'alignent pas sur le droit et les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme.
- Les périodes de crise – y compris les états d'urgence et les pandémies – peuvent inciter les gouvernements à introduire de nouvelles restrictions sur la désinformation. Ces dispositions ne sont souvent pas alignées sur les normes

pertinentes et présentent des risques pour la capacité des individus à recevoir et à transmettre des informations dans des moments critiques. Une approche nuancée, transparente et systémique de la désinformation est plus que jamais indispensable dans ces moments-là.

- La désinformation nécessite une réponse multipartite et multidimensionnelle qui s'attaque aux problèmes qu'elle pose sans recourir à des réponses réglementaires qui ont des effets néfastes sur les droits de l'homme. D'autres approches, notamment celles axées sur les systèmes et les processus, la transparence, la responsabilisation des individus et d'autres approches holistiques et nuancées, sont préférables. Toutefois, il est important de tenir compte des contextes locaux et d'évaluer les besoins spécifiques du pays en question.
- Il est prouvé que les efforts de sensibilisation des parties prenantes, y compris des organisations de la société civile, peuvent permettre de contester avec succès des lois et des propositions problématiques. Un engagement constructif avec les parlementaires et les décideurs politiques au niveau national peut déboucher sur des résultats plus respectueux des droits, ainsi que sur des litiges stratégiques aux niveaux national et régional. Ces efforts doivent être encouragés tout en reconnaissant les limites des approches de plaidoyer dans des contextes restrictifs.

Recommandations

- Les États devraient examiner et réviser les lois sur la désinformation qui ne sont pas alignées sur le droit et les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme. Il s'agit notamment de supprimer les interdictions générales relatives à la diffusion d'informations fondées sur des idées vagues et ambiguës, y compris des informations fausses ou non objectives.
- Les États devraient élaborer et mettre en œuvre des lois sur la désinformation de manière ouverte, inclusive et transparente, en consultant les parties prenantes concernées et en contrôlant l'impact et la mise en œuvre d'une loi au fil du temps. Il s'agit notamment de
 - Former les membres du pouvoir judiciaire, les forces de l'ordre, les régulateurs gouvernementaux et les autres autorités impliquées dans la lutte contre la désinformation à la manière dont les réglementations doivent être appliquées de manière à ne pas poser de risques supplémentaires pour la jouissance des droits de l'homme ;
 - Veiller à ce que les sanctions soient clairement communiquées, en justifiant le placement en détention ou le refus de la libération sous caution en raison d'un risque réel de préjudice public ;
 - Mettre en place des garanties appropriées pour que les acteurs gouvernementaux ne puissent pas utiliser les lois sur la désinformation à des

fins illégitimes, notamment en exigeant que les décisions soient prises par une autorité judiciaire indépendante et que les personnes aient le droit de faire appel.

- Les États devraient prendre des mesures pour s'attaquer au problème multiforme de la désinformation en adoptant des solutions multipartites et pluridisciplinaires, y compris la formation à l'éducation aux médias, en se concentrant sur les systèmes et les processus et en renforçant les capacités des vérificateurs de faits et des journalistes locaux.

¹ Article 19 Afrique de l'Ouest ; Collaboration sur la politique internationale des TIC pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe (CIPESA) ; Centre pour les droits de l'homme, Université de Pretoria ; PROTEGE QV ; Global Partners Digital (GPD)

² LEXOTA, www.lexota.org, consulté en juillet 2023

³ Voir Global Partners Digital, [*A framework for analysing disinformation laws and policies from a human rights perspective \(Cadre d'analyse des lois et politiques en matière de désinformation du point de vue des droits de l'homme\)*](#).

⁴ Cette note reflète la législation anti-désinformation en vigueur dans la région à la mi-2023.

⁵ Le projet de loi du Nigeria a ensuite été retiré après avoir été proposé

⁶ [Code pénal du Sénégal](#)

⁷ [Loi tanzanienne sur la cybercriminalité, 2015](#)

⁸ [Loi sur la presse au Burundi, 2018](#)

⁹ [Projet de code de pratique pour les plateformes de services informatiques interactifs/intermédiaires Internet du Nigeria, 2022](#)

¹⁰ [Règlement du Botswana sur les pouvoirs d'urgence \(COVID-19\), 2020](#)

¹¹ [Instrument législatif numéro 83 de 2020, Santé Publique \(Règlement sur la prévention, le confinement et le traitement du COVID-19\) du Zimbabwe.](#)

¹² [Pétition n° 3 de 2019](#), Haute Cour du Kenya

¹³ Environ 5000 USD

¹⁴ Cour de justice de la CEDEAO, The Incorporated Trustees of Laws and Rights Awareness Initiatives c. République fédérale du Nigeria, arrêt n° [ECW/CCJ/JUD/16/20](#) (10 juillet 2020).

¹⁵ <https://serap-nigeria.org/2022/04/03/obey-ecowas-judgment-end-prosecutions-for-insulting-public-officials-serap-tells-buhari/> "Obéissez au jugement de la CEDEAO", SERAP Nigeria