



HAL
open science

Le droit à la liberté d'expression dans la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Mihaela Anca Ailincăi

► To cite this version:

Mihaela Anca Ailincăi. Le droit à la liberté d'expression dans la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Guillaume Le Floch. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 49, Pedone, pp.305-326, 2023, Publications de l'Institut international des droits de l'homme, 978-2-233-01033-9. <halshs-04156604>

HAL Id: halshs-04156604

<https://shs.hal.science/halshs-04156604v1>

Submitted on 9 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Le droit à la liberté d'expression dans la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Anca Ailincăi

*Professeure de Droit public, Université Grenoble-Alpes
Membre du Centre de recherches juridiques (CRJ)*

Le droit à la liberté d'expression a une double dimension, individuelle et collective. Sous l'angle individuel, il est protégé en tant que droit subjectif par tous les textes internationaux de protection des droits de l'homme. Dans sa dimension collective, la liberté d'expression fait partie des éléments structurants d'un régime véritablement démocratique. Le droit à la liberté d'expression apparaît alors comme le garant d'un débat public ouvert au pluralisme des idées, mais aussi comme un moyen de participer à la surveillance éclairée de l'exercice du pouvoir par ceux qui en sont les dépositaires.

Cette dimension duale de la liberté d'expression se manifeste dans le contexte africain à travers l'abondance des textes qui la protègent et la promeuvent.

De nombreux textes témoignent d'un engagement normatif des Etats africains en faveur de la liberté d'expression en tant que composante indispensable de la démocratie. Par exemple, à travers l'article 27 § 8 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, les Etats parties s'engagent à « [p]romouvoir la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse ainsi que le professionnalisme dans les médias »¹. Au niveau sous-régional, l'article 66 § 2 du Traité établissant la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) énonce que les Etats s'astreignent à « promouvoir et encourager la diffusion efficace de l'information au sein de la Communauté » (§ 2, b) et à « respecter les droits du journaliste » (§ 2, c)². De plus, l'article 1 (k) du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance liste la liberté de la presse parmi les principes constitutionnels partagés par les Etats membres³. Du côté de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Est, l'article 6 (d) du Traité constitutif énonce que « good governance including adherence to the principles of democracy, the rule of law [...], promotion and protection of human and peoples rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights » comptent parmi les « fundamental principles that shall govern the achievement of the objectives of the Community », tandis que l'article 7 § 2 marque

¹ Le texte de la Charte, qui a été adopté le 30 janvier 2007, est disponible ici : https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_f.pdf

² Version révisée du Traité, adoptée le 24 juillet 1993. Le texte peut être consulté ici : <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/Traite-Revise.pdf>

³ Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, décembre 2001, accessible ici : <http://ddata.over-blog.com/xxxxxyy/1/35/48/78/International/CEDEAO-Protocole-bonnegouvernance-democratie.pdf>

l'engagement des Etats membres à respecter ces principes⁴. Un projet de Protocole sur la bonne gouvernance, à l'étude depuis une bonne dizaine d'années, précise que la démocratie et la bonne gouvernance nécessitent la mise en place d'un « enabling environment for the exercise of freedom of expression [...] [and] a free and independant media »⁵. Le Protocole sur la culture, l'information et le sport de la Communauté de développement d'Afrique australe contient lui aussi plusieurs dispositions protégeant la liberté d'expression des médias et les droits des journalistes⁶. A cette liste déjà longue, s'ajoutent des instruments de *soft law*, dont la Déclaration de principes sur la liberté d'expression, adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme en 2002 et actualisée en 2019 moyennant une augmentation très significative de son contenu⁷.

Dans sa dimension individuelle, le droit à la liberté d'expression est garanti par l'article 9 § 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux termes duquel « [t]oute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements ». Cette formulation est plus ramassée que celles qui ont été privilégiées dans les autres textes internationaux de protection des droits de l'homme. Cela a pu conduire certains commentateurs à considérer que « [t]he African Charter gives the weakest formulation of freedom of expression of any major international human rights document »⁸. La comparaison révèle que le texte de l'article 9 § 2 de la Charte africaine se distingue à deux égards. Premièrement, le champ d'application de la liberté d'expression est énoncé de façon plus restrictive dans le texte de la Charte. Le droit à l'information est ainsi isolé au paragraphe 1 de l'article 9, alors que les autres textes englobent la liberté de rechercher et de recevoir des informations dans la liberté d'expression⁹. Dans le même ordre d'idées, la Charte africaine protège la liberté d'exprimer et de diffuser « ses opinions », ce qui est un peu plus réducteur que le droit de répandre « les »¹⁰ ou « des »¹¹ « informations et idées » garanti par les autres textes internationaux de protection des droits de l'homme. L'article 9 § 2 de la Charte africaine ne précise pas non plus expressément quel est le périmètre des opinions protégées, ce qui le distingue de l'article 19 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 13 § 1 de la

⁴ Le texte du traité est disponible ici : https://www.eacj.org/?page_id=33

⁵ Voir N. J. REVENTLOW, « Will Konaté set African journalists free? Interrogating the promises of an emerging press freedom jurisprudence in African regional courts », *African Human Rights Yearbook*, 2018, p. 430.

⁶ Voir en particulier le chapitre consacré à l'information. Le texte du protocole peut être consulté ici : http://mediaombudsmannamibia.org/downloads/SADC_Protocol_on_Culture_Information_1.pdf

⁷ La version actualisée de 2019 est disponible ici : https://www.achpr.org/public/Document/file/French/Declaration%20of%20Principles%20on%20Freedom%20of%20Expression_FRE_2019.pdf

⁸ C. E. WELCH Jr., « The African Charter and Freedom of expression in Africa », *Buffalo Human Rights Law Review*, 1998, p. 112.

⁹ Selon l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la liberté d'expression « implique le droit [...] de chercher, de recevoir et de répandre [...] les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ». L'article 10 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme précise que le « droit à la liberté d'expression [...] comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées ». Aux termes de l'article 19 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la liberté d'expression « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce ». L'article 13 § 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme énonce que le « droit à la liberté de pensée et d'expression [...] comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce ». Enfin, selon l'article 11 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le « droit à la liberté d'expression [...] comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées ».

¹⁰ L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme emploie cette formulation.

¹¹ Avec cette formulation, voir l'article 10 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 19 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 13 § 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et l'article 11 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Convention américaine relative aux droits de l'homme¹². Deuxièmement, l'article 9 de la Charte africaine est peu explicite quant aux restrictions admises à la liberté d'expression puisqu'il énonce simplement que celle-ci s'exerce « dans le cadre des lois et règlements ». Cette formulation a été qualifiée de « government-centered »¹³, en ce sens qu'elle réserve aux Etats une trop grande marge de discrétion dans la détermination des restrictions permises¹⁴. Les autres textes internationaux de protection des droits de l'homme sont plus détaillés : ils exigent expressément que les restrictions soient prévues par la loi et qu'elles soient nécessaires à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs légitimes dont une liste est fournie¹⁵.

La multiplicité des textes pertinents s'accompagne d'une pluralité d'institutions compétentes pour protéger la liberté d'expression en Afrique. Sans même parler de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information qu'elle a créé en décembre 2004¹⁶, trois juridictions régionales¹⁷ ont été saisies d'allégations de violation de la liberté d'expression. Chacune de ces juridictions peut être saisie par les ressortissants d'un nombre limité et variable d'Etats.

La Cour de justice de la CEDEAO dispose, depuis 2005¹⁸, d'un mandat explicite de protection des droits de l'homme. A ce jour, elle a rendu au moins cinq arrêts en lien avec la liberté d'expression, qui portent majoritairement sur la répression à l'égard de journalistes en Gambie¹⁹. Ces arrêts sont antérieurs à l'acceptation par la Gambie de la saisine individuelle de

¹² L'article 19 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques protège « 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 formulation de l'article 13 § 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme est quasiment identique.

¹³ C. E. WELCH Jr., « The African Charter and Freedom of expression in Africa », *op. cit.*, p. 115.

¹⁴ R. GITTLEMAN, « The Banjul Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis », in C. E. WELCH Jr., R. I. MELTZER (eds.), *Human Rights and Development in Africa*, 1984, pp. 158-162.

¹⁵ Voir l'article 10 § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 13 § 2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et l'article 19 § 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Convention américaine est plus précise encore puisqu'elle énonce textuellement que l'exercice du droit à la liberté d'expression « ne peut être soumis à aucune censure préalable » (article 13 § 2) et que « [l]a liberté d'expression ne peut être restreinte par des voies ou des moyens indirects, notamment par les monopoles d'Etat ou privés sur le papier journal, les fréquences radioélectriques, les outils ou le matériel de diffusion, ou par toute autre mesure visant à entraver la communication et la circulation des idées et des opinions » (article 13 § 3).

¹⁶ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Comm ADHP), Résolution CADHP/Rés.71 (XXXVI) 04, adoptée à la 36^e session ordinaire, 23 novembre – 7 décembre 2004. Pour un aperçu des travaux réalisés par la Commission et son Rapporteur spécial dans le champ de la liberté d'expression, voir not. R. MURRAY, *The African Charter on human and people's rights: a commentary*, Oxford University Press, 2019, pp. 266-293.

¹⁷ Une quatrième juridiction, le Tribunal de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), a été suspendue en 2010 après que le gouvernement du Zimbabwe a refusé de mettre en œuvre l'une de ses décisions le concernant. Un protocole adopté en 2014 transforme ce Tribunal en un organe de règlement des différends entre Etats, qui ne peut plus être saisi de réclamations individuelles relatives à la violation des droits de l'homme. Voir K. J. ALTER, J. T. GATHII, L. R. HELFER, « Backlash against International Courts in West, East and Southern Africa: Causes and Consequences », *The European Journal of International Law*, 2016, vol. 27, n° 2, pp. 306-314.

¹⁸ Article 9 § 4 du Protocole additionnel (A/SP.1/01/05) portant amendement du préambule, des articles 1^{er}, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté, ainsi que de l'article 4 paragraphe 1 de la version anglaise dudit protocole, 19 janvier 2005. Le texte du Protocole est disponible ici : <http://www.courtecawas.org/wp-content/uploads/2019/01/Protocole-Additionnel-Asp.10105.pdf>

¹⁹ Community Court of Justice of the ECOWAS (ECOWAS Court), 5 June 2008, *Chief Ebrimah Manneh v. The Republic of the Gambia*, case n° ECW/CCJ/APP/04/07 ; ECOWAS Court, 16 December 2010, *Musa Saïdykhan v. The Gambia*, case n° ECW/CCJ/JUD/08/10 ; ECOWAS Court, 10 June 2014, *Deyda Hydara Jr. and others v. Republic of the Gambia*, case n° ECW/CCJ/APP/30/11 ; ECOWAS Court, 13 February 2018, *Federation of African Journalists & Others v. The Republic of the Gambia*, case n° ECW/CCJ/APP/36/15 ; ECOWAS Court, 11 December 2018, *Festus A.O. Ogwuche ESQ and Crownfield Solicitors v. Federal Republic of Nigeria*, case n°

la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples²⁰. Cela peut expliquer le fait que les requérants se soient tournés vers la juridiction de la CEDEAO plutôt que vers la Cour africaine. C'est en revanche cette dernière qui a été choisie en janvier 2020 pour connaître d'une *actio popularis* visant à dénoncer la section 5 de la Loi sur l'ordre public de la Gambie, en tant qu'elle violerait les libertés d'association et d'expression²¹, la Cour de justice de la CEDEAO refusant pour sa part d'examiner les lois nationales *in abstracto*²².

La Cour de justice de la Communauté de l'Afrique de l'Est n'est pas à proprement parler une juridiction de protection des droits de l'homme²³. Elle est toutefois compétente pour interpréter les articles 6 (d) et 7 § 2 du Traité établissant la Communauté. Par ce biais, elle a pu examiner des allégations de violation des droits de l'homme de façon indirecte, sous le prisme des principes de démocratie, d'Etat de droit et de bonne gouvernance²⁴. La Cour a affirmé que la liberté d'expression constitue une composante essentielle de la démocratie²⁵, ou encore que « freedom of opinion and freedom of the media are at the core of the fundamental and operational principles set out in Articles 6 and 7 of the Treaty »²⁶. C'est ainsi qu'elle a rendu au moins quatre arrêts en lien avec la liberté d'expression, qui portent sur des législations nationales relatives à la presse²⁷. Les Etats visés sont le Burundi et l'Uganda, qui n'ont pas accepté la saisine individuelle de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, mais aussi la Tanzanie, qui acceptait à l'époque la saisine individuelle de cette Cour²⁸.

Il en ressort que les requérants ont parfois le choix de saisir une autre juridiction internationale que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ce qui peut favoriser des stratégies de *forum shopping* et de mise en concurrence des différentes juridictions. Ce contexte n'est pas nécessairement favorable à la Cour africaine, dont la saisine peut être freinée par des exigences qui ne s'appliquent pas aux juridictions sub-régionales. Sa saisine par des

ECW/CCJ/APP/10/15. Dans les deux premières affaires, relatives à l'arrestation et à des mauvais traitements infligés à des journalistes, la liberté d'expression n'est évoquée ni par les requérants, ni par la Cour. Il pourrait être soutenu qu'il ne s'agit pas d'affaires relatives à la liberté d'expression, mais elles sont citées dans les arrêts ultérieurs de la Cour, dans le cadre de l'analyse de la violation alléguée du droit à la liberté d'expression.

²⁰ La Gambie a déposé la déclaration prévue à l'article 34 § 6 du Protocole d'Ouagadougou le 23 octobre 2018.

²¹ Institute for Human Rights and Development in Africa, « HRDA sues Gambia before African Court on violation of citizens' freedom of assembly, expression », February 12, 2020, disponible ici : <https://www.ihrda.org/2020/02/ihrda-sues-gambia-before-african-court-on-violation-of-citizens-freedom-of-assembly-expression/>

²² ECOWAS Court, *Federation of African Journalists & Others v. The Republic of the Gambia*, *op. cit.*, p. 29.

²³ Les Etats membres lui ont expressément refusé une compétence en la matière lors de sa création et le projet de Protocole visant à étendre son office aux litiges relatifs aux droits de l'homme n'a pas abouti à ce jour.

²⁴ Voir J. GATHII, « Mission Creep or a Search for Relevance: the EACJ's Human Rights Strategy », *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2013, n° 24, pp. 249-296 ; L. CHULA, « The EACJ and Human Rights Jurisdiction: Drawing the Line », *Strathmore Law Review*, 2018, n° 3, pp. 1-23 ; M. T. TAYE, « The Role of the EACJ in the Advancement of Human Rights: Reflections on the Creation and Practice of the Court », *African Journal of International and Comparative Law*, 2019, n° 27, pp. 359-377.

²⁵ East African Court of Justice (EACJ), First instance, 15 May 2015, *Burundian Journalists Union (BJU) v. The Attorney General of the Republic of Burundi*, Ref. n° 7 of 2013, § 75.

²⁶ EACJ, First instance, 28 March 2019, *Media Council of Tanzania & Others v. The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, Ref. n° 2 of 2017, § 61.

²⁷ EACJ, First instance, *Burundian Journalists Union (BJU) v. The Attorney General of the Republic of Burundi*, *op. cit.* ; EACJ, First instance, *Media Legal Defence initiative (MDLI) & 19 Others v. Ronald Ssemuusi & The Attorney General of the Republic of Uganda*, Ref. n° 16 of 2014 et Appellate division, 26 May 2017, *The Attorney General of Uganda v. Media Legal Defence Initiative (MLDI) & 19 Others*, Appeal n° 3 of 2016 ; EACJ, First instance, 21 June 2018, *The Managing Editor, Mseto and Hali Halisi Publishes Ltd v. The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, Ref. n° 7 of 2016 ; EACJ, First instance, *Media Council of Tanzania & Others v. The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, *ibid.*

²⁸ La Tanzanie a dénoncé sa déclaration au titre de l'article 34 § 6 du Protocole d'Ouagadougou le 14 novembre 2019. Voir not. N. DE SILVA, « Individual and NGO Access to the African Court on Human and People's Rights: the Latest Blow from Tanzania », *Ejil : Talk !*, 16 December 2019.

individus ou des organisations non gouvernementales est en effet subordonnée à l'acceptation préalable et spécifique des Etats concernés, alors que le prétoire des deux juridictions sub-régionales mentionnées est ouvert d'office aux individus²⁹. De surcroît, les requérants individuels doivent avoir épuisé les voies de recours internes avant de saisir la Cour africaine, ce qui n'est pas exigé par les juridictions sub-régionales³⁰.

Dès lors, il n'est finalement pas très surprenant de constater que la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples concernant la liberté d'expression est relativement modeste du point de vue quantitatif. La liberté d'expression apparaît au stade de l'examen de la recevabilité de la requête dans quatre affaires³¹, elle est mobilisée au fond dans six arrêts³² et elle est invoquée par les requérants dans au moins une affaire pendante³³.

Le champ couvert par la jurisprudence disponible est plutôt restreint lui aussi. Sous l'angle matériel, il est intéressant de noter, pour s'en étonner, que la Cour africaine n'a pas (encore) été amenée à se prononcer sur la conciliation entre la liberté d'expression et la liberté religieuse, ce qui recouvre le blasphème, ni à propos des coupures d'accès à internet³⁴. Les affaires dont elle a été saisie à ce jour portent sur l'expression de critiques à l'égard des autorités publiques dirigeantes et ont de ce fait des implications politiques assez évidentes.

La jurisprudence peut aussi être passée au crible d'un critère personnel. Ce prisme revêt de l'importance car en droit international des droits de l'homme, « le statut du locuteur est pris en considération par les organes de protection afin d'apprécier *in concreto* l'étendue de la protection » offerte à la liberté d'expression ; « il y a plusieurs types de locuteurs et par conséquent une approche différenciée selon la personne qui se plaint d'une violation de sa liberté d'expression »³⁵.

Devant la Cour africaine, la liberté d'expression a été mobilisée par quatre catégories de requérants. Deux d'entre elles seront mises de côté ici car, dans leur cas, la liberté d'expression a été invoquée sans être analysée par la Cour. Dans l'affaire *Houngue Eric Noudehouenou c. Bénin*, le requérant contestait la révision de la Constitution et du Code électoral en 2019, et en particulier l'interdiction faite aux candidats indépendants de se présenter aux élections. Il invoquait la liberté d'expression, sans plus d'explications. Le Gouvernement entendait le grief

²⁹ EACJ, 30 mars 2007, *Prof. Peter Anyang' Nyong'o & Others v. Attorney General of Kenya & Others*, Ref.1 of 2006, pp. 16-18 ; K. J. ALTER, L. R. HELFER, J. R. McALLISTER, « A New International Human Rights Court for West Africa : the ECOWAS Community Court of Justice », *American Journal of International Law*, 2013, p. 738.

³⁰ EACJ, *Prof. Peter Anyang' Nyong'o & Others v. Attorney General of Kenya & Others*, *ibid.*, p. 21 ; K. J. ALTER, L. R. HELFER, J. R. McALLISTER, « A New International Human Rights Court for West Africa : the ECOWAS Community Court of Justice », *ibid.*, pp. 755-757.

³¹ Cour ADHP, Fond, 29 mars 2019, *Sébastien Germain Ajavon c. République du Bénin*, req. n° 013/2017 ; Cour ADHP, Fond et réparations, 25 septembre 2020, *Boubacar Sissoko et 74 autres c. République du Mali*, req. n° 037/2017 ; Cour ADHP, Compétence et recevabilité, 25 juin 2021, *Komi Kouche c. République du Bénin*, req. n° 020/2019 ; Cour ADHP, Compétence et recevabilité, 24 mars 2022, *Emil Touray et al. c. République de Gambie*, req. n° 026/2020.

³² Cour ADHP, Fond, 24 juin 2014, *Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*, req. n° 013/2011 ; Cour ADHP, Fond, 5 décembre 2014, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, req. n° 004/2013 ; Cour ADHP, Recevabilité et Fond, 24 novembre 2017, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, req. n° 003/2014, Cour ADHP, Fond et réparations, 4 décembre 2020, *Houngue Eric Noudehouenou c. Bénin*, req. n° 003/2020 ; Cour ADHP, Fond, 4 décembre 2020, *Sébastien Germain Marie Aïkoue Ajavon c. Bénin*, req. n° 062/2019 ; Cour ADHP, Compétence et recevabilité, 2 décembre 2021, *Laurent Munyandikirwa c. Rwanda*, req. n° 023/2015.

³³ Cour ADHP, Mesures provisoires, 8 avril 2021, *XYZ c. République du Bénin*, req. n° 003/2021, § 7 (iv).

³⁴ Une affaire concernant cette dernière thématique est néanmoins pendante devant la Cour de justice de la Communauté de l'Afrique de l'Est depuis le 29 janvier 2021, *Bikobere Farida & another v. The Attorney General of the Republic of Uganda*, Ref. n° 5 of 2021.

³⁵ L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2^e éd., 2018, p. 1100, § 938 et p. 1102, § 939.

comme se rapportant à la liberté d'exprimer un choix électoral. La Cour n'a pas répondu à ce grief précis, parce qu'elle avait déjà invalidé la loi constitutionnelle pour d'autres motifs³⁶. Dans l'affaire *Laurent Munyandikirwa c. Rwanda*, un avocat spécialisé dans le domaine des droits de l'homme et ancien président de la Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme contestait la légalité de la destitution des membres du Conseil d'administration de la Ligue. Sous l'angle de la liberté d'expression, il dénonçait notamment le cadre juridique national réglementant les activités des organisations non gouvernementales³⁷. L'allégation n'a pas été examinée au fond car la requête a été jugée irrecevable pour non épuisement des voies de recours internes³⁸.

Les autres affaires portent sur deux types de locuteurs : il est question de la liberté d'expression des journalistes, en lien avec la liberté de la presse, et de la liberté d'expression des personnalités politiques. L'analyse de ces affaires révèle une montée en puissance progressive de la jurisprudence de la Cour africaine relativement à la liberté d'expression. Pour rendre compte de cette dynamique ascendante, une présentation chronologique des arrêts rendus s'impose. Cette lecture ordonnée dans le temps laisse apparaître une protection inachevée du droit à la liberté d'expression dans la jurisprudence initiale relative aux journalistes (I) et une protection consolidée de ce même droit dans la jurisprudence plus récente relative aux personnalités politiques (II).

I. Une protection inachevée du droit à la liberté d'expression dans la jurisprudence initiale relative aux journalistes

La liberté d'expression des journalistes est au cœur des deux premières affaires tranchées par la Cour africaine dans le champ d'étude considéré. Dans chacun des deux cas, l'issue peut susciter une part de déception, variable à la fois dans son ampleur et les raisons qui la fondent. La protection que la Cour accorde au droit à la liberté d'expression est affaiblie par des limites d'ordre procédural dans la première affaire (A). Bien que renforcée dans la deuxième affaire, la protection de ce droit reste marquée par quelques limites substantielles (B).

A. Des limites procédurales

Les obstacles procéduraux qui ont initialement freiné la protection de la liberté d'expression sont illustrés par l'affaire *Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*, qui a donné lieu au premier arrêt de la Cour africaine sur la liberté d'expression.

L'affaire concernait l'assassinat en 1998 d'un journaliste, de deux de ses collaborateurs et de l'un de ses frères. Les requérants dénonçaient en particulier l'absence d'enquête efficace sur ces assassinats, motivés selon eux par les investigations que le journaliste menait sur des scandales politiques, économiques et sociaux au Burkina Faso. Ils alléguaient notamment une violation de la liberté d'expression des journalistes en général, en raison de l'effet dissuasif que provoquait sur eux l'attitude passive des autorités nationales. Leurs allégations étaient fondées sur l'article 9 de la Charte africaine, l'article 19 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 66 § 2 (c) du Traité révisé de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

³⁶ Cour ADHP, Fond et réparations, *Houngue Eric Noudehouenou c. Bénin*, *op. cit.*, § 70 et 76-79.

³⁷ Cour ADHP, Compétence et recevabilité, *Laurent Munyandikirwa c. Rwanda*, *op. cit.*, § 36 (vii).

³⁸ *Ibid.*, § 92-93.

Dans sa décision sur la recevabilité rendue en 2013, la Cour africaine fut obligée de décliner sa compétence *ratione temporis* concernant l'atteinte au droit à la vie du journaliste à proprement parler, parce que l'assassinat avait eu lieu avant la ratification par le Burkina Faso du Protocole portant création de la Cour³⁹. Cela a empêché la Cour d'analyser le respect par l'Etat défendeur de son obligation de protéger la vie des journalistes en vertu de l'article 66 § 2 (c) du Traité révisé de la CEDEAO⁴⁰. La Cour admet en revanche que l'allégation de défaut d'enquête effective porte sur un fait illicite continu, à l'égard duquel elle est compétente⁴¹.

Dans son arrêt au fond de 2014, la Cour comprend l'allégation des requérants comme se rapportant au « droit à la liberté d'expression de la profession des médias dans sa généralité (et pas du droit de feu Norbert Zongo) »⁴². Elle constate à cet égard que « la défaillance de l'Etat défendeur dans la recherche et le jugement des assassins de Norbert Zongo a suscité des peurs et des inquiétudes dans les milieux des médias »⁴³. Une courte majorité de cinq voix contre quatre conclut alors à la violation de l'article 9 § 2 de la Charte, lu conjointement avec l'article 66 § 2 (c) du Traité révisé de la CEDEAO⁴⁴. La difficulté est que la Cour se contente ici d'une allégation générale des requérants, sans exiger d'eux la preuve, ou tout au moins un commencement de preuve, de l'effet intimidant qu'ils invoquaient⁴⁵. Pourtant, l'Etat défendeur soutenait que, « depuis 1991, aucun journaliste n'a été inquiété par les autorités, dans le cadre de l'exercice légal de sa profession »⁴⁶. Au demeurant, il semblerait que la Cour a hésité quant à la conclusion à adopter en l'espèce. Un commentaire de l'arrêt prétend en effet qu'elle n'a pas conclu à la violation de l'article 9 § 2 de la Charte et que le paragraphe de l'arrêt énonçant la conclusion inverse aurait été corrigé par erreur⁴⁷.

L'arrêt *Norbert Zongo* peut être rapproché de celui que Cour de justice de la CEDEAO a rendu quelques jours plus tôt dans l'affaire *Deyda Hydara Jr. et al. c. Gambie*. Les faits dénoncés en l'espèce et les allégations portées par les requérants étaient tout à fait similaires. Mais la Cour de justice de la CEDEAO se montre plus rigoureuse sur le plan procédural. Au sujet du climat d'impunité à l'égard des agressions violentes contre des journalistes, mis en avant par les requérants, la Cour souligne que « [t]his is [...] a question of fact and the burden of producing evidence rested with the plaintiffs ». Elle ne conclut à la violation de la liberté d'expression au sens de l'article 66 du Traité révisé de la CEDEAO qu'après avoir constaté que « [t]he plaintiffs cited specific instances where state operatives have been involved in misdeeds against journalists but no action was taken against them » et que « [t]he Defendant was [...] bound to lead evidence in rebuttal, but this was not forthcoming »⁴⁸.

Le décalage constaté entre ces deux arrêts ne doit pas pour autant conduire à des conclusions hâtives, qui seraient excessivement défavorables à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Les deux juridictions ne se trouvaient pas au même stade de développement de leur jurisprudence. L'arrêt *Deyda Hydara* était le troisième arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO portant sur la répression des journalistes en Gambie. Or les deux

³⁹ Cour ADHP, Exceptions préliminaires, 21 juin 2013, *Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*, req. n° 013/2011, § 65-69.

⁴⁰ Cour ADHP, Fond, *Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*, *op. cit.*, § 180-182.

⁴¹ Cour ADHP, Exceptions préliminaires, *Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*, *op. cit.*, § 70-77.

⁴² *Ibid.*, § 185.

⁴³ Cour ADHP, Fond, *Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*, *op. cit.*, § 186.

⁴⁴ *Ibid.*, § 187 et dispositif § 5.

⁴⁵ Voir en ce sens la Déclaration commune des juges Gérard Niyungeko, Fatsah Ouguerouz, El Hadji Guisse et Kimelabalou Aba, jointe à l'arrêt.

⁴⁶ Cour ADHP, Fond, *Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*, *op. cit.*, § 184.

⁴⁷ O. WINDRIDGE, « Introductory Note to *Zongo v. Burkina Faso*, Judgment & Judgment on Reparations (AFR. CT. H.P.R.) », *International Legal Materials*, 2017, vol. 56, n° 6, pp. 1091-1094.

⁴⁸ ECOWAS Court, *Deyda Hydara Jr. and others v. Republic of the Gambia*, *op. cit.*, p. 9.

arrêts adoptés antérieurement, à propos de l'arrestation et des mauvais traitements infligés à des journalistes dans le même Etat, étaient plus décevants parce que la Cour n'a même pas abordé la question sous l'angle de la liberté d'expression⁴⁹. Par comparaison, l'arrêt *Norbert Zongo* n'était que le deuxième arrêt au fond rendu par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et son premier arrêt relatif à la liberté d'expression. Ce contexte incite à analyser cet arrêt comme un premier pas, certes imparfait, vers la protection de la liberté d'expression. D'ailleurs, malgré les imperfections constatées, « [t]he *Zongo* case [...] has become one of the most emblematic decisions on freedom of expression, and especially that of the press, in Africa »⁵⁰.

Le caractère progressif du développement de la jurisprudence de la Cour africaine doit également être gardé à l'esprit pour placer à leur juste mesure les limites d'ordre substantiel qui transparaissent dans la jurisprudence initiale relative à la liberté d'expression des journalistes.

B. Quelques limites substantielles

Dans l'arrêt *Norbert Zongo c. Burkina Faso*, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples apparaît en retrait par rapport à la Cour de justice de la CEDEAO non seulement sur le plan procédural, mais également sous l'angle substantiel. La Cour africaine ne saisit pas l'occasion de cette première affaire pour étayer le contenu des obligations de protection des journalistes qui incombent aux Etats et afficher un message de fermeté à cet égard. Son propos est extrêmement bref et vidé de toute référence à la jurisprudence d'autres organes, y inclus la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Par comparaison, la Cour de justice de la CEDEAO adopte un ton plus offensif dans son arrêt *Deyda Hydara Jr. et al. c. Gambie*. Elle énonce expressément les conclusions qu'elle tire de la combinaison de l'article 66 § 2 du Traité révisé de la CEDEAO et de l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Elle affirme ainsi que « [a]rticle 66 of the ECOWAS Revised Treaty imposes an obligation on Member States to assure a safe and conducive atmosphere in the practice of journalism » ; « in the situation where attacks by state operatives against journalists are not investigated, let alone to prosecute the suspects, the State will be in breach of its obligation under the Treaty and also the ACHPR, as such impunity has the effect of denying the journalists the right to function and thus stifling freedom of expression »⁵¹.

L'écart entre les deux juridictions est plus significatif à propos de la pénalisation de la diffamation. Cette question a été portée devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans le cadre de la célèbre affaire *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, qui a donné lieu à un arrêt en 2014. Le requérant était un journaliste, condamné au pénal à un an d'emprisonnement et une amende pour diffamation, en raison de la publication d'articles très critiques à l'encontre d'un Procureur. Son argument principal consistait à dénoncer la pénalisation de la diffamation. C'est un problème d'ampleur en Afrique, d'autant plus que ces législations peuvent être instrumentalisées pour faire taire les journalistes. Le fait que dix-huit organisations non gouvernementales soient intervenues devant la Cour africaine à titre d'*amicus curiae* attestait d'ailleurs de l'ampleur et des risques découlant de la criminalisation de la diffamation. A titre subsidiaire, le requérant dénonçait la gravité des sanctions pénales

⁴⁹ ECOWAS Court, *Chief Ebrimah Manneh v. The Republic of the Gambia*, *op. cit.* ; ECOWAS Court, *Musa Saidu Khan v. The Gambia*, *op. cit.*

⁵⁰ N. J. REVENTLOW, « Will Konaté set African journalists free? Interrogating the promises of an emerging press freedom jurisprudence in African regional courts », *op. cit.*, p. 436.

⁵¹ ECOWAS Court, *Deyda Hydara Jr. and others v. Republic of the Gambia*, *op. cit.*, pp. 9-10.

encourues puisque des sanctions privatives de liberté étaient prévues par la législation nationale en matière d'infraction de presse.

L'arrêt rendu par la Cour est remarquable sur plusieurs points, en ce qu'il pose des bases solides pour la protection de la liberté d'expression, qui seront reprises ultérieurement.

D'une part, la Cour expose pour la première fois le cadre juridique d'analyse des restrictions admises à la liberté d'expression. Tout comme la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁵², elle refuse de considérer qu'il incombe au seul droit national de déterminer les restrictions acceptables. Sans céder à la facilité d'une lecture littérale de l'article 9 § 2 de la Charte, la Cour établit au contraire que la référence aux « lois et règlements » doit être interprétée à la lumière des normes internationales relatives aux droits de l'homme⁵³. Les restrictions admises à la liberté d'expression doivent donc être déterminées à l'aide du test classique en trois étapes. Premièrement, la restriction considérée doit avoir une base légale suffisamment claire, précise et prévisible. Deuxièmement, la restriction doit poursuivre un but légitime. En l'absence d'indication expresse à l'article 9 § 2 de la Charte, la Cour renvoie aux motifs énoncés à l'article 27 § 2 de la Charte et admet comme buts légitimes la sauvegarde des droits d'autrui, la sécurité nationale, l'ordre public, la moralité et la santé publiques⁵⁴. Troisièmement, la restriction doit être nécessaire et proportionnée au but poursuivi⁵⁵.

D'autre part, la Cour africaine reprend à son compte l'approche classique en droit international des droits de l'homme selon laquelle les personnalités publiques doivent faire preuve d'une tolérance plus grande à la critique que les citoyens ordinaires. Elle explique en effet que l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité d'une restriction de la liberté d'expression doit varier selon que la personne dont la réputation est protégée est une personnalité publique ou non. Elle affirme ensuite que « la liberté d'expression dans une société démocratique doit faire l'objet d'un degré moindre d'interférence lorsqu'elle s'exerce dans le cadre de débats publics concernant des personnalités du domaine public »⁵⁶. Une petite nuance par rapport à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme peut tout de même être relevée ici. Celle-ci accepte une protection forte de la réputation et de l'honneur des magistrats, pour préserver la confiance que les citoyens doivent avoir à l'égard des institutions de justice⁵⁷. Pour sa part, la Cour africaine des droits de l'homme estime que « la législation des Etats parties [...] en matière d'atteinte à l'honneur ou à la réputation de personnalités publiques, telles que les membres du corps judiciaire, ne devrait [...] pas prévoir de sanctions plus sévères que celle relative aux atteintes à l'honneur ou à la réputation d'un individu ordinaire »⁵⁸. Elle considère donc qu'il n'est pas justifié que les membres du corps judiciaire soient davantage protégés de la diffamation que les citoyens ordinaires. Autrement dit, elle estime qu'un procureur est une personnalité publique qui, en tant que tel, doit faire preuve d'une grande tolérance à la critique.

L'arrêt *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso* peut tout de même susciter quelques réserves. Premièrement, il pourrait être regretté qu'il ne contienne pas d'affirmations qui claquent sur le

⁵² R. MURRAY, *The African Charter on human and people's rights: a commentary*, op. cit., pp. 280-281.

⁵³ Cour ADHP, Fond, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, op. cit., § 125.

⁵⁴ *Ibid.*, § 134-135.

L'article 27 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est ainsi rédigé :

« 1. Chaque individu a des devoirs envers la famille et la société, envers l'Etat et les autres collectivités légalement reconnues et envers la Communauté Internationale.

2. Les droits et les libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun ».

⁵⁵ *Ibid.*, § 145-166.

⁵⁶ *Ibid.*, § 155.

⁵⁷ Cour EDH, Fond, 26 avril 1995, *Prager & Oberschlick*, req. n° 15974/90, § 34.

⁵⁸ Cour ADHP, Fond, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, op. cit., § 156.

rôle spécial de la presse dans une démocratie, en particulier lorsque la liberté d'expression est exercée, comme ici, sur des sujets d'intérêt général tels que le fonctionnement de la justice. Par contraste, la Cour européenne des droits de l'homme souligne très régulièrement le rôle crucial de « chien de garde » que joue la presse dans une société démocratique⁵⁹.

Deuxièmement, les exigences de la Cour sont relativement modérées s'agissant de la dépenalisation de la diffamation. La Cour se réfère à la jurisprudence d'autres organes internationaux de protection des droits de l'homme, qui est favorable à cette dépenalisation⁶⁰, pour éviter tout effet dissuasif. Mais elle n'a pas elle-même de telles exigences. La juridiction africaine affirme que « les infractions aux lois relatives à la liberté d'expression et de presse ne sauraient être sanctionnées par des peines privatives de liberté », sauf circonstances graves et très exceptionnelles comme l'apologie de crimes internationaux, l'incitation publique à la haine, à la discrimination ou à la violence et les menaces à l'égard de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur religion ou leur origine nationale⁶¹. Puis elle conclut à la violation du droit à la liberté d'expression en l'espèce, du fait de l'existence dans la législation incriminée de sanctions privatives de liberté en matière de diffamation, et non du fait des sanctions pénales non privatives de liberté prévues par le droit national⁶². Dit autrement, ce que la Cour dénonce, à une courte majorité de six voix contre quatre, ce n'est pas la pénalisation de la diffamation en tant que telle, mais plutôt les sanctions disproportionnées, catégorie à laquelle elle rattache les sanctions privatives de liberté en matière de diffamation⁶³.

Troisièmement, la Cour africaine n'aborde pas la question de savoir si les écrits incriminés du journaliste étaient véridiques ou pas, sans doute parce que le requérant lui-même n'a pas soulevé ce point. Contrairement à la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁴, la Cour africaine n'exige pas que l'« exception de vérité », qui permet d'écarter la qualification de diffamation en prouvant la véracité des propos dénoncés, soit prévue par la législation nationale. Si ce moyen de défense n'est pas admis, les gouvernants peuvent se protéger contre toute critique, même fondée, en invoquant simplement une atteinte à leur réputation.

Sur ces deux aspects, l'arrêt *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso* est en retrait par rapport aux exigences formulées par d'autres organes africains. Il est en décalage avec les textes de *soft law* dans lesquels la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples se montre favorable à l'abrogation des lois pénales relatives à la diffamation⁶⁵ et à la reconnaissance légale du principe selon lequel « nul ne peut être jugé coupable pour avoir fait des observations véridiques »⁶⁶.

Surtout, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples peut sembler moins exigeante que les deux juridictions sub-régionales africaines, qui ont adopté une position plus

⁵⁹ Voir not. Cour EDH, Fond, 26 novembre 1991, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2), req. n° 13166/87, § 50 (b) ; Cour EDH, GC, Fond, 27 juin 2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, req. n° 931/13, § 126.

⁶⁰ Cour ADHP, Fond, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, *op. cit.*, § 158-161 ; L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, *op. cit.*, pp. 1123-1124, § 954.

⁶¹ Cour ADHP, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, *ibid.*, § 165.

⁶² *Ibid.*, dispositif § 3 et 4.

⁶³ Pour une critique, voir l'opinion individuelle des juges Elsie N. Thompson, Sophia A. B. Akuffo, Bernard M. Ngoepe et Duncan Tambala, jointe à l'arrêt.

⁶⁴ Voir not. Cour EDH, Fond, 25 juin 2002, *Colombani et autres c. France*, req. n° 51279/99, § 66 ; Cour EDH, GC, Fond, 23 avril 2015, *Morice c. France*, req. n° 29369/10, § 155.

⁶⁵ Comm ADHP, Résolution CADHP/Rés.169, Résolution sur l'abrogation des lois pénalisant la diffamation en Afrique, 24 novembre 2010 ; Comm ADHP, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, novembre 2019, Principe 22 § 3.

⁶⁶ Comm ADHP, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, *ibid.*, Principe 21 § 1 (a).

ferme quant à la pénalisation de la diffamation. Dans son arrêt *Federation of African Journalists & Others c. Gambie* de 2018, la Cour de justice de la CEDEAO a invalidé une disposition pénale sur la diffamation, en raison de son imprécision. Elle a affirmé que « [t]he practice of imposing criminal sanctions on sedition, defamation, libel and false news publication has a chilling effect that may unduly restrict the exercise of freedom of expression of journalists. The application of these law will amount to a continued violation of the internationally guaranteed rights of the Applicants »⁶⁷. Elle est allée plus loin en invalidant en elle-même la pénalisation de la diffamation : « [t]he existence of criminal defamation and insult or sedition laws are indeed unacceptable instances of gross violation of free speech and freedom of expression. It restricts the right of access to public information »⁶⁸. En somme, la Cour reconnaît que la pénalisation de la diffamation constitue en soi une violation de la liberté d'expression en raison de son effet d'intimidation sur les journalistes. En conséquence elle a demandé à la Gambie que « the legislations on sedition, criminal libel, defamation [...] be reviewed and decriminalized to be in conformity with the international provisions on freedom of expression »⁶⁹.

En se référant à ce dernier arrêt, la Cour de justice de la Communauté de l'Afrique de l'Est a invalidé à son tour, en 2019, une disposition pénale de la Tanzanie sur la diffamation, au motif que la définition de la diffamation était imprécise, qu'elle ne poursuivait pas un but légitime clairement identifié et que les restrictions prévues étaient disproportionnées⁷⁰.

Il faut malgré tout replacer encore une fois les choses dans leur contexte. L'audace de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples doit être mesurée à l'aune du fait que son arrêt *Lohé Issa Konaté* fut le premier à être rendu par une juridiction internationale africaine sur le sujet politiquement sensible de la pénalisation de la diffamation. Une fois les bases posées, il est toujours plus facile d'enfoncer le clou, c'est-à-dire d'accroître les exigences dans des affaires ultérieures, comme l'ont fait les deux juridictions sub-régionales africaines. D'ailleurs, l'arrêt *Lohé Issa Konaté* a eu un retentissement important en Afrique, d'autant plus que le Burkina Faso a aboli les peines de prison pour diffamation en 2015⁷¹. Il a été invoqué devant plusieurs juridictions nationales africaines, par exemple en Uganda et au Kenya, pour contester des législations criminalisant la diffamation⁷². Cet arrêt a ainsi alimenté « an incremental trend towards the decriminalisation of defamation in the region »⁷³.

Au final, les premiers arrêts rendus par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples au sujet de la liberté d'expression lui ont permis de poser des jalons, dont le potentiel a été consolidé dans des arrêts plus récents, et plus offensifs, qui concernent la liberté d'expression des personnalités politiques.

⁶⁷ ECOWAS Court, *Federation of African Journalists & Others v. The Republic of the Gambia*, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 37.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 44.

⁷⁰ EACJ, First instance, *Media Council of Tanzania & Others v. The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, *op. cit.*, § 85-91.

⁷¹ N. J. REVENTLOW, « Press Freedom and Africa's Regional Courts: A Positive Model for Transparency and Accountability », *Just Security*, 22 December 2016 ; B. HERSKOVITZ, « Speaking Truth to Power: Criminal Defamation before the African Court on Human and People's Rights », *George Washington International Law Review*, 2018, p. 913.

⁷² M. J. DUFFY, « Konaté v. Burkina Faso: an Analysis of a Landmark Ruling on Criminal Defamation in Africa », *Journal of International Media and Entertainment Law*, 2016-2015, p. 20 ; N. J. REVENTLOW, « Press Freedom and Africa's Regional Courts: A Positive Model for Transparency and Accountability », *ibid.* ; T. G. DALY, M. WIEBUSCH, « The African Court on Human and Peoples' Rights: mapping resistance against a young court », *International Journal of Law in Context*, 2018, p. 302.

⁷³ N. J. REVENTLOW, « Will Konaté set African journalists free? Interrogating the promises of an emerging press freedom jurisprudence in African regional courts », *op. cit.*, p. 451.

II. Une protection consolidée du droit à la liberté d'expression dans la jurisprudence ultérieure relative aux personnalités politiques

Plus récemment, la Cour africaine a été appelée à prendre position sur l'étendue de la liberté d'expression lorsqu'elle est exercée en tant que vecteur de diffusion de critiques formulées par et à l'encontre de personnalités politiques. La question a d'abord été examinée au fond, ce qui a abouti à une jurisprudence libérale, très proche de celle des autres organes internationaux de protection des droits de l'homme (A). Cette jurisprudence a ultérieurement été déclinée au stade de l'examen de la recevabilité (B).

A. Une jurisprudence développée dans le cadre de l'examen au fond

La Cour a développé sa jurisprudence au sujet de la liberté d'expression dans le célèbre arrêt *Ingabire Victoire Umuhoza c. Rwanda*, rendu en 2017. Il s'agit d'une affaire importante, qui a précipité le retrait par le Rwanda de la déclaration d'acceptation des requêtes individuelles auprès de la Cour⁷⁴. Et pour cause, le Rwanda a notifié le retrait de sa déclaration au titre de l'article 34 § 6 du Protocole d'Ouagadougou trois jours avant la première audience dans cette affaire, le gouvernement demandant opportunément la suspension de l'examen de toutes les affaires pendantes le concernant, y inclus celle-ci. La Cour africaine a rejeté cette dernière demande, en considérant que le retrait de la déclaration ne peut produire des conséquences juridiques qu'après un délai de préavis d'un an et donc qu'il ne saurait avoir aucun effet sur les affaires pendantes⁷⁵.

La requête avait été introduite en 2014 par la leader d'un nouveau parti politique d'opposition. Retournée au Rwanda après seize ans d'exil pour présenter sa candidature à l'élection présidentielle, elle avait été condamnée au pénal en application de la législation rwandaise incriminant la négation ou la minimisation du génocide. Les enjeux étaient significatifs compte tenu de la sensibilité de la question du génocide dans le contexte rwandais, mais aussi parce que le Rwanda a été accusé d'instrumentaliser cette législation pour restreindre les activités d'opposants politiques⁷⁶. La condamnation de la requérante reposait sur deux motifs. Premièrement, il lui était reproché d'avoir tenu des propos qui, selon le gouvernement, minimisaient le génocide des Tutsis. Deuxièmement, son discours était très critique à l'encontre du gouvernement, ce qui a été interprété comme une incitation à la sédition. La Cour procède à un contrôle strict sur les deux aspects.

Au préalable, elle souligne pour la première fois l'importance du droit à la liberté d'expression, en utilisant des formules fortes empruntées aux autres organes internationaux de protection des droits de l'homme. Ainsi, la Cour africaine reconnaît expressément la double dimension, individuelle et collective, de ce droit : « [l]e droit à la liberté d'expression est l'un des droits fondamentaux [...] dont le respect est crucial et indispensable au libre épanouissement de la personne humaine et pour créer une société démocratique et un système transparent et responsable de gouvernement »⁷⁷. L'arrêt rapproche aussi le contenu du droit à

⁷⁴ T. G. DALY, M. WIEBUSCH, « The African Court on Human and Peoples' Rights: mapping resistance against a young court », *op. cit.*, pp. 307-311 ; S. H. ADJOLOHOUN, « A crisis of design and judicial practice? Curbing state disengagement from the African Court on Human and People's Rights », *African Human Rights Law Journal*, 2020, p. 6.

⁷⁵ Cour ADHP, Compétence, 3 juin 2016, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, req. n° 003/2014.

⁷⁶ J. M. ALLEN, G. H. NORRIS, « Is Genocide Different? Dealing with Hate Speech in a Post-Genocide Society », *Journal of International Law and International Relations*, 2011, vol. 7, pp. 156-158 et 168.

⁷⁷ Cour ADHP, Recevabilité et Fond, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, *op. cit.*, § 132.

la liberté d'expression au sens de la Charte africaine des autres textes internationaux de protection des droits de l'homme : « [c]e droit comprend notamment la liberté d'exprimer et de communiquer ou de diffuser des informations, des idées ou des opinions de quelque nature et sous quelque forme que ce soit, tant sur le plan national que sur le plan international »⁷⁸.

Ce droit n'étant pas pour autant absolu, la Cour africaine examine la conformité à la Charte de la restriction à la liberté d'expression de la requérante. Selon la méthode établie dans l'arrêt *Lohé Issa Konaté*, elle applique le test classique en trois temps, dont elle détaille pédagogiquement les exigences. Ce faisant, elle signale que les limitations à la liberté d'expression doivent être strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi, même dans une société marquée par les stigmates du génocide.

Le premier motif de condamnation de la requérante, concernant des propos relatifs au génocide, posait la question du champ d'application du droit à la liberté d'expression. La requérante admettait la légitimité de la législation pénalisant la négation ou la minimisation du génocide. Mais elle estimait que la loi était trop vague et alertait sur un risque d'instrumentalisation d'une telle législation à des fins politiques⁷⁹. Pour sa part, l'Etat défendeur insistait sur les limites nécessaires de la liberté d'expression et sur l'opportunité pour la Cour de réserver une large marge d'appréciation aux Etats, afin que ces limites soient déterminées en fonction des particularités du contexte local⁸⁰ et, en l'occurrence, au regard de la sensibilité de la question du génocide au Rwanda. L'approche de la Cour africaine est circonscrite et recherche manifestement un équilibre.

D'un côté, la Cour est globalement assez sensible à l'argumentation du Rwanda. Elle tient largement compte du contexte historique spécifique lors de l'examen de la légalité, de la nécessité et de la proportionnalité de la restriction⁸¹ et reconnaît à l'Etat une marge d'appréciation, dont l'étendue a pu être critiquée⁸², pour définir et proscrire certains actes délictueux dans sa législation. *In abstracto*, la Cour valide donc la législation incriminée, en soulignant que « les déclarations qui nient ou minimisent l'ampleur ou les effets du génocide ou qui l'insinuent sans équivoque sortent des limites de l'exercice légitime du droit à la liberté d'expression et devraient être prohibées par la loi »⁸³.

Ultérieurement, la Cour adoptera une démarche similaire dans l'arrêt *Sébastien Germain Marie Aikoue Ajavon c. Bénin*, dans lequel elle valide *in abstracto* des articles du Code du numérique pénalisant les formes d'expression qui incitent à la haine, au racisme, à la xénophobie, à la discrimination et à la violence, en soulignant au passage que « les actes réprimés recourent clairement les limitations érigées par l'article 20 du PDCIP » à la liberté d'expression⁸⁴.

En même temps, la Cour souligne dans l'arrêt *Ingabire Victoire Umuhoza c. Rwanda* que « les lois en question ne devraient pas être appliquées à tout prix »⁸⁵. Dans le cas concret qui lui était soumis, la Cour conclut finalement à la violation de l'article 9 § 2 de la Charte

⁷⁸ *Ibid.* Il peut être ajouté ici que la Cour africaine a établi un lien entre le droit de recevoir des informations (consacré à l'article 9 § 1 de la Charte) et le droit à la liberté d'expression (garanti par l'article 9 § 2 de la Charte) dans son arrêt *Alex Thomas c. République unie de Tanzanie*, Fond, 15 novembre 2015, req. n° 005/2013, § 154.

⁷⁹ Cour ADHP, Recevabilité et Fond, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, *op. cit.*, § 121 et 123.

⁸⁰ *Ibid.*, § 125-127.

⁸¹ *Ibid.*, § 138, 141, 144 et 148.

⁸² S. NAMWASE, « Inclusive dialogue, freedom of speech in Rwanda and the milestone decision of the African Court in the matter of *Victoire Ingabire Umuhoza v. Republic of Rwanda* », *African Human Rights Yearbook*, 2018, pp. 487-508.

⁸³ Cour ADHP, Recevabilité et Fond, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, *op. cit.*, § 158.

⁸⁴ Cour ADHP, Fond, *Sébastien Germain Marie Aikoue Ajavon c. Bénin*, *op. cit.*, § 124.

⁸⁵ Cour ADHP, Recevabilité et Fond, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, *op. cit.*, § 148.

africaine au motif que les restrictions imposées à la requérante n'étaient pas nécessaires et que la peine prononcée n'était pas proportionnée au but poursuivi. L'élément déterminant ici résidait dans le fait que les juridictions internes se contredisaient sur la teneur exacte des propos prononcés par la requérante et que la Cour a opté pour la version qui lui était la plus favorable⁸⁶. Tout en comprenant que « les contextes dans lesquels les déclarations sont faites peuvent impliquer un sens différent du message ordinaire qu'elles véhiculent », la Cour souligne en tout état de cause que, « dans des circonstances où les déclarations sont sans équivoque, comme dans le cas présent, imposer des restrictions sévères telles que les sanctions pénales sur les droits des individus uniquement sur la base des contextes créerait une atmosphère où les citoyens ne pourraient jouir librement de leurs libertés et droits fondamentaux, y compris le droit à la liberté d'expression »⁸⁷. Autrement dit, le contexte spécifique du Rwanda n'est pas suffisant pour incriminer une personne qui parle du génocide, sans qu'il soit possible de prouver qu'elle le nie ou le minimise. En remettant en cause l'appréciation des autorités nationales quant à la portée exacte du discours incriminé, la Cour adopte une démarche audacieuse, qui a pu être qualifiée d' « attitude hautement intrusive [...] remettant en cause toute marge nationale d'appréciation de l'Etat »⁸⁸.

La Cour est encore plus ferme concernant le second motif de condamnation de la requérante, pour des propos très critiques à l'encontre des personnalités au pouvoir. Accentuant une affirmation contenue dans l'arrêt *Lohé Issa Konaté*⁸⁹, elle emploie des mots à haute résonance pour signaler que « certaines formes d'expression comme le discours politique, en particulier lorsqu'elles s'adressent au gouvernement et aux fonctionnaires ou sont prononcées par des personnes ayant un statut spécial telles que des personnalités politiques, méritent un degré plus élevé de tolérance que d'autres »⁹⁰. Elle s'approprie aussi la jurisprudence d'autres organes internationaux de protection des droits de l'homme selon laquelle « la liberté d'expression protège non seulement les "informations" ou les "opinions favorablement accueillies ou considérées comme inoffensives, mais aussi celles qui heurtent, choquent ou inquiètent" un Etat ou une frange de la population »⁹¹.

Dans le cas d'espèce, la Cour admet que « certaines [...] remarques [de la requérante] peuvent être offensantes et susceptibles de discréditer l'intégrité des agents publics et des institutions de l'Etat aux yeux des citoyens ». Mais elle juge que « ces déclarations devraient [...] être tolérées, surtout lorsqu'elles proviennent d'une personnalité publique comme la requérante. En raison de leur nature et de leurs statuts, les institutions gouvernementales et les fonctionnaires ne peuvent être à l'abri de critiques, quand bien même elles seraient offensantes ; et un haut degré de tolérance est attendu d'eux lorsqu'ils sont la cible de telles critiques de la part de personnalités politiques de l'opposition. Un examen de ces déclarations ne peut raisonnablement être considéré comme susceptible "d'inciter à la discorde", de créer des "divisions entre les populations" ou de "menacer la sécurité de l'Etat" »⁹². Constatant que les

⁸⁶ *Ibid.*, § 157. Selon Sâ Benjamin Traore, "[l']application de ce principe propre à la procédure pénale - ce que n'est pas la procédure devant [la Cour] - paraît pour le moins contestable". V. A. SOMA, S. M. S. M. DABIRE, *Commentaire des grands arrêts de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris, L'Harmattan, 2022.

⁸⁷ Cour ADHP, Recevabilité et Fond, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, *op. cit.*, § 159.

⁸⁸ S. B. TRAORE, P. A.-A. LETA, « La marge nationale d'appréciation dans la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : entre effleurements et remise en cause », *Swiss Review of International and European Law*, 2021, n° 31, p. 437. V. aussi les critiques formulées par Sâ Benjamin Traore, in A. SOMA, S. M. S. M. DABIRE, *Commentaire des grands arrêts de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, *op. cit.*, pp. 56-57.

⁸⁹ Cour ADHP, Fond, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, *op. cit.*, § 155.

⁹⁰ Cour ADHP, Recevabilité et Fond, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, *op. cit.*, § 142.

⁹¹ *Ibid.*, § 143.

⁹² *Ibid.*, § 161.

déclarations de la requérante n'ont pas provoqué de menace particulière à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public, la Cour conclut à la violation du droit à la liberté d'expression sur ce point également, en raison de l'absence de nécessité et de proportionnalité des sanctions infligées à la requérante.

La Cour n'estime pas pour autant nécessaire d'ordonner la remise en liberté de la requérante, faute de circonstances exceptionnelles et impérieuses l'incitant à le faire⁹³. Finalement, la requérante a bénéficié d'une grâce présidentielle qui a permis sa libération⁹⁴.

Cette jurisprudence protectrice des discours critiques à l'égard des personnalités au pouvoir a été récemment déclinée au stade de l'examen de la recevabilité des requêtes.

B. Une jurisprudence déclinée au stade de l'examen de la recevabilité

Il arrive que la Cour européenne des droits de l'homme traite la question de l'étendue de la liberté d'expression au moment de l'examen de la recevabilité d'une requête, lorsque le requérant se voit refuser le bénéfice du droit à la liberté d'expression au titre de l'abus de droit mentionné à l'article 17 de la CEDH pour avoir proféré des discours de haine, racistes ou négationnistes⁹⁵. A ce jour, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples n'a jamais utilisé cette méthode d'analyse. Elle n'a pas emprunté cette voie, que semblait lui suggérer le gouvernement défendeur, dans l'affaire *Ingabire Victoire Umuhoza c. Rwanda*, en raison de l'ambiguïté identifiée quant à la teneur exacte des discours de la requérante.

Depuis peu, la Cour africaine mobilise en revanche sa jurisprudence protectrice du droit à la liberté d'expression au stade de l'analyse de l'exception d'irrecevabilité tirée de l'utilisation de termes inappropriés dans la requête. Cette condition de recevabilité, spécifique au système africain de protection des droits de l'homme, résulte de l'article 56 § 3 de la Charte africaine, qui indique que les requêtes ne doivent « pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions ou de l'OUA ».

Cette évolution s'observe notamment dans deux affaires⁹⁶, à la dimension hautement politique, portées à la connaissance de la Cour africaine par des opposants politiques. La première est l'affaire *Sébastien Ajavon*, impliquant un homme d'affaires béninois résidant en France comme réfugié politique. Celui-ci a saisi la Cour de plusieurs requêtes pour dénoncer notamment sa condamnation à vingt ans d'emprisonnement par la Cour de Répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) pour trafic de cocaïne, puis l'impossibilité pour lui de participer à des élections nationales en raison de son casier judiciaire. La seconde est l'affaire *Komi Koutche*, introduite par un homme politique béninois affirmant avoir le statut de demandeur d'asile politique en Espagne, qui se plaignait de sa condamnation par la même Cour pour malversation dans la gestion des deniers publics.

Dans les deux cas, l'Etat défendeur contestait la recevabilité des requêtes, au motif que les termes utilisés par les requérants portaient atteinte au prestige et à la crédibilité des institutions nationales, dont le chef de l'Etat, le Gouvernement et l'appareil judiciaire.

⁹³ *Ibid.*, § 168.

⁹⁴ Cour ADHP, Réparations, 7 décembre 2018, *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, req. n° 003/2014, § 171.

⁹⁵ Pour des exemples, voir CourEDH, déc., 20 février 2007, *Pavel Ivanov c. Russie*, req. n° 35222/04 ; CourEDH, déc., 24 juin 2003, *Garaudy c. France*, req. n° 65831/01.

⁹⁶ Voir aussi CourADH, Fond et réparations, *Boubacar Sissoko et 74 autres c. République du Mali*, *op. cit.*, § 24-32, à propos d'une requête introduite par des ressortissants maliens fonctionnaires de police, dont la candidature à l'Ecole nationale de police avait été rejetée par le Ministère de la sécurité intérieure.

Dans les deux cas là encore, la Cour africaine rejette cette exception d'irrecevabilité, en considérant que les propos querellés sont purement factuels et ne traduisent aucune hostilité personnelle des requérants à l'égard des institutions béninoises. Elle souligne au passage que cette condition de recevabilité doit être interprétée à la lumière de la liberté d'expression. Le lien avec la liberté d'expression est d'abord implicite⁹⁷. Puis il est explicitement affiché dans l'arrêt *Komi Koutche c. Bénin*, qui est le plus récent. La Cour « fait sienne la position de la Commission [africaine des droits de l'homme et des peuples]⁹⁸ selon laquelle l'examen de cette condition de recevabilité doit être fait à la lumière du droit à la liberté d'expression prévu à l'article 9(2) de la Charte ». Citant son arrêt *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, la Cour rappelle ensuite que « certaines déclarations sont prévisibles dans une société démocratique et devraient donc être tolérées, surtout lorsqu'elles proviennent d'une personnalité publique [...]. En raison de leur nature et de leurs statuts, les institutions gouvernementales et les fonctionnaires ne peuvent être à l'abri de critiques, quand bien même elles seraient offensantes ; et un haut degré de tolérance est attendu d'eux lorsqu'ils sont la cible de telles critiques de la part de personnalités politiques de l'opposition »⁹⁹. Puis elle conclut fermement : « les observations du Requéant, qui est un homme politique, doivent être plus tolérées par l'Etat défendeur dans un contexte ayant des implications politiques, comme en l'espèce »¹⁰⁰.

Cette évolution jurisprudentielle marque une interprétation souple de l'article 56 § 3 de la Charte africaine, qui prend appui et prolonge la jurisprudence patiemment construite sur le droit à la liberté d'expression. Ce faisant, la Cour africaine affiche ostensiblement une ouverture de son prétoire aux voix dissidentes, qui peuvent trouver auprès d'elle une voie d'expression de leurs critiques.

* *
*

Pour l'instant, la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples concernant le droit à la liberté d'expression n'est pas très abondante et elle ne recouvre que certains des domaines d'application de ce droit. Elle se compose néanmoins de quelques arrêts remarquables, portant sur la question politiquement sensible des critiques légitimes, dans une société démocratique, à l'égard des détenteurs du pouvoir. A leur mesure et à travers le retentissement qu'ils ont connu, ces arrêts peuvent participer à la construction de la démocratie en Afrique.

Au fil de ces quelques arrêts, la Cour a établi, pierre après pierre, le cadre juridique de son analyse des allégations de violation du droit à la liberté d'expression, en s'inspirant des autres textes internationaux de protection des droits de l'homme et de la jurisprudence afférente¹⁰¹. Ce cadre est aujourd'hui très proche des standards internationaux en la matière.

⁹⁷ Cour ADHP, Fond, 29 mars 2019, *Sébastien Germain Ajavon c. République du Bénin*, req. n° 013/2017, § 73 ; *Ibid.*, § 29.

⁹⁸ Comm ADHP, 22 mai 2008, *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Institute for Human Rights and Development in Africa c. Zimbabwe*, comm. 293/04.

⁹⁹ Cour ADH, Compétence et recevabilité, *Komi Koutche c. République du Bénin*, *op. cit.*, § 36.

¹⁰⁰ *Ibid.*, § 38.

¹⁰¹ Ces emprunts sont encouragés par le fait que, à la différence des autres organes internationaux de protection des droits de l'homme, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est habilitée à interpréter et à appliquer tout traité relatif aux droits de l'homme auquel l'Etat défendeur est partie. Voir l'article 3 § 1 du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Les écarts initialement constatés quant à la formulation textuelle du droit à la liberté d'expression dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ont ainsi été gommés.

L'analyse de la jurisprudence disponible pourrait laisser penser que la Cour africaine est moins protectrice de la liberté d'expression des journalistes que celle des personnalités politiques. Ce n'est sans doute pas la manifestation d'une politique judiciaire délibérée. Les circonstances de la saisine de la Cour, qui échappent à son influence, ainsi que le nombre limité d'arrêts disponibles à ce jour incitent en effet à s'abstenir de tirer des conclusions définitives sur ce point. Rien n'encourage à ce stade à chercher d'autres justifications que celle d'une dynamique ascendante de la protection que la Cour accorde au droit à la liberté d'expression. Une évolution comparable se remarque d'ailleurs dans la jurisprudence des deux juridictions sub-régionales relativement au même sujet¹⁰². Sous cet angle, le caractère relativement incomplet de la protection accordée aux journalistes n'est rien d'autre que la manifestation d'une jurisprudence bourgeonnante, grâce à laquelle la Cour africaine a posé des bases et a forgé son expérience. L'acquis a ensuite été consolidé et amplifié dans la jurisprudence plus récente qui, au gré des saisines, porte sur la liberté d'expression des personnalités politiques. Il est probable que le cadre juridique ainsi construit soit utilisé à l'avenir pour combler les quelques brèches identifiées à propos de la liberté d'expression des journalistes¹⁰³.

¹⁰² N. J. REVENTLOW, « Will Konaté set African journalists free? Interrogating the promises of an emerging press freedom jurisprudence in African regional courts », *op. cit.*, pp. 427-453.

¹⁰³ Une occasion aurait pu être fournie par l'affaire *Emil Touray*, dans laquelle quatre requérants, dont deux journalistes, se plaignaient de la non-conformité de l'article 5 de la Loi sur l'ordre public de la Gambie notamment au droit à la liberté d'expression tel que garanti par l'article 9 § 2 de la Charte africaine et l'article 19 § 2 du PIDCP. La requête fut cependant déclarée irrecevable. V. Cour ADHP, Compétence et recevabilité, *Emil Touray et al. c. République de Gambie*, *op. cit.*