

Mandats de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; et de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

REFERENCE:
OL BFA 2/2020

18 septembre 2020

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; et Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, conformément aux résolutions 40/16, 43/4 et 43/16 du Conseil des droits de l'homme.

Suite à notre examen de la loi N°044-2019¹ qui modifie le Code pénal du Burkina Faso, nous vous proposons les commentaires suivants relatifs à la compatibilité de la législation antiterroriste du Burkina Faso avec le droit international, qui font apparaître des craintes que son application puisse entraîner des atteintes importantes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, notamment au droit à la liberté d'expression et la liberté de recevoir et communiquer des informations et des idées.

Nous sommes en effet préoccupés par le fait que certaines dispositions de la nouvelle loi, indissociables d'autres dispositions du Code pénal, semblent être contraires aux obligations internationales du Burkina Faso en matière de droits de l'homme, en particulier en vertu de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Nous craignons que ces dispositions, plutôt que d'avancer la lutte contre le terrorisme, soient susceptibles de restreindre l'accès à l'information dans le pays ainsi que les activités légitimes des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes et d'autres acteurs.

Nous sommes conscients de la menace sécuritaire qui pèse sur le Burkina Faso, ainsi que sur d'autres pays de la région, et des efforts fournis par le gouvernement de votre Excellence pour y faire face. Nous soulignons néanmoins qu'une lutte efficace contre le terrorisme passe obligatoirement par un respect scrupuleux et un maintien des garanties fondamentales des droits de l'homme. Nous soulignons que le respect des traités et des normes en matière de droits de l'homme sont des objectifs complémentaires qui se renforcent mutuellement dans toute mesure antiterroriste efficace au niveau national.² Nous notons que le droit international des droits de l'homme, par le biais de ses clauses de limitation et de dérogation, permet à tout État de faire face de manière temporaire à des situations sécuritaires complexes. En conséquence, nous vous encourageons à

¹ https://www.assembleenationale.bf/IMG/pdf/loi_044_portant_modification_du_code_penal.pdf

² Voir résolutions 1535 (2004), 1456 (2003), et 1624 (2005) du Conseil de sécurité. Voir également A/HRC/16/51, paragraphe 8

modifier certains aspects de la loi N°044-2019 afin de s'assurer de leur conformité aux obligations internationales du Burkina Faso en vertu des conventions et autres instruments ratifiées par le gouvernement de votre Excellence.

Synthèse des normes internationales applicables en matière de droits de l'homme

Le Burkina Faso est signataire de plusieurs traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel le Burkina Faso a accédé le 4 janvier 1999, ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

En particulier, nous faisons référence à l'article 19 du PIDCP qui protège la liberté d'opinion et d'expression. Alors que le droit à la liberté d'opinion prévu par l'article 19, paragraphe 1, est absolu, le droit à la liberté d'expression prévu par l'article 19, paragraphe 2, est soumis à certaines restrictions basées sur les exigences de l'article 19, paragraphe 3, qui sont étroitement adaptées et ont une application limitée. Le champ d'application de l'article 19, paragraphe 2, est étendu.³ Il protège le droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées de toutes sortes. Ce droit comprend l'expression et la réception de toutes les formes d'idées et d'opinions susceptibles d'être communiquées à autrui, sous réserve uniquement des dispositions de l'article 19, paragraphe 3, et de l'article 20. En outre, il protège « toutes les formes d'expression et leurs moyens de diffusion » y compris l'expression orale et écrite et de la langue des signes, et l'expression non verbale, comme les images et les objets d'art. Les moyens d'expression englobent les livres, les journaux, les tracts, les affiches, les banderoles, les vêtements et les mémoires judiciaires (ainsi que) « toutes les formes de médias audiovisuels ainsi que les modes d'expression électroniques et l'Internet. »⁴

Nous rappelons également, comme le stipule le paragraphe 13 de l'Observation Générale no. 34 sur l'article 19 du PIDCP, que « l'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte. Elle constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique (...) Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique. »⁵

Toute restriction au droit à la liberté d'expression doit être compatible avec les exigences de l'article 19, paragraphe 3. Il incombe à l'État de démontrer qu'une restriction donnée est compatible avec les exigences du Pacte.⁶ En aucun cas, les restrictions ne peuvent mettre en péril le droit lui-même, par exemple en inversant la relation entre la norme et l'exception.⁷ En outre, elles doivent :

³ [CCPR/C/GC/34](#), para. 11

⁴ [CCPR/C/GC/34](#), para. 12

⁵ [CCPR/C/GC/34](#), para. 13.

⁶ [CCPR/C/GC/34](#), para. 27 and 35.

⁷ [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#), para. 6; [CCPR/C/GC/34](#), para. 21

1. Avoir un objectif légitime, limité à ceux spécifiés à l'article 19, paragraphe 3.
2. Être prévue par la loi, en le sens que toute restriction doit être « accessible pour le public » et « libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle ». En outre, les restrictions ne peuvent « pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression. »⁸
3. Être proportionnées à l'objectif légitime identifié : l'exigence de proportionnalité implique que les restrictions « doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire ».⁹ En plus d'interdire des restrictions trop larges, « les restrictions doivent être appropriées pour remplir leur fonction de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger ».¹⁰

Nous rappelons également l'article 20 du PIDCP qui dispose que l'État a le devoir d'interdire certaines formes d'expression. La disposition stipule que: "1. Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi" et "2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi". Toutes les mesures restrictives, y compris la criminalisation de l'expression, dans le cadre de l'article 20, doivent répondre aux normes de légitimité, de légalité et de proportionnalité. Bien que l'État soit tenu d'interdire certaines formes d'expression en vertu de l'article 20, aucune interdiction d'expression n'est autorisée qui ne relève pas du champ d'application de l'article 20 et de l'article 19, paragraphe 3.

Ces libertés sont également consacrées dans la la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. L'article 9 de la Charte africaine garantie que toute personne « a droit à l'information » et « d'exprimer et de diffuser ses opinions, »¹¹ alors que l'article 19 de la DUDH stipule que « tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »¹² Nous rappelons que la Constitution du Burkina Faso intègre ces traités et garantit explicitement les libertés d'opinion, de la presse et le droit à l'information, ainsi que le droit des individus d'exprimer et de diffuser leurs opinions.¹³

⁸ [CCPR/C/GC/34](#), para. 25

⁹ [CCPR/C/GC/34](#), para. 22

¹⁰ [CCPR/C/GC/34](#), para. 34

¹¹ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, article 9

¹² DUDH, Art. 19.

¹³ Article 8 de la Constitution de Burkina Faso - https://www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.

Nous rappelons également au Gouvernement de votre Excellence les dispositions pertinentes des résolutions 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2242 (2015), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies ; ainsi que la résolution 35/34 du Conseil des droits de l'homme et les résolutions 51/210, 49/60, 72/180 et 72/123 de l'Assemblée générale. Ces résolutions demandent aux États de veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent, y compris l'incitation et le soutien aux actes terroristes, soient conformes à toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international. Nous aimerions également faire référence à la Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, également connue sous le nom de Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, en particulier les articles 1 et 2, qui disposent que toute personne a le droit de promouvoir, de protéger et de réaliser les droits de l'homme et les libertés fondamentales aux niveaux national et international et que chaque État a la responsabilité et le devoir primaire de protéger, de promouvoir et de mettre en œuvre tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, ainsi que les articles 5 (a) et (b), 6 (b) et (c), 12 (2) et (3), qui apportent plus de précisions sur ces droits. À cet égard, nous souhaitons également faire référence à la résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme, qui demande instamment aux États de veiller à ce que toute mesure visant à lutter contre le terrorisme et à préserver la sécurité nationale soit conforme aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international et n'entrave pas le travail et la sécurité des individus, des groupes et des organes de la société engagés dans la promotion et la défense des droits de l'homme.¹⁴

Préoccupations relatives à la compatibilité de la législation antiterroriste du Burkina Faso avec le droit international

Définition du terrorisme et des actes connexes

Le mandat de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a systématiquement souligné les dangers de définitions vagues et élargies du terrorisme dans le droit national qui ne sont pas conformes aux obligations énoncées dans les traités internationaux,¹⁵ et a maintes fois soutenu que le « terrorisme », les « terroristes » et les « crimes terroristes » doivent être limités à l'objectif de la lutte contre le terrorisme et définis de manière précise. À cet égard, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1566, a défini le terrorisme comme englobant :

Les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire, qui sont

¹⁴ A/HRC/RES/22/6, para. 10; E/CN.4/2006/98, para. 47.

¹⁵ A/73/361, par. 34.

visés et érigés en infractions dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme (...).¹⁶

En outre, bien qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée du terrorisme, le mandat de la Rapporteuse Spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste a élaboré une définition modèle basée sur les conventions internationales et les résolutions des Nations Unies qui souligne que la définition du terrorisme et des crimes connexes doit être « accessible, formulée avec précision, non discriminatoire et non rétroactive ». Selon cette définition, pour qu'une infraction soit qualifiée comme un « acte terroriste, » conformément aux bonnes pratiques du droit international, trois éléments doivent être cumulativement présents : (a) les moyens utilisés doivent être mortels ; (b) l'intention de l'acte doit être de susciter la peur au sein de la population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à faire ou à s'abstenir de faire quelque chose ; et (c) l'objectif doit être de promouvoir un objectif idéologique.¹⁷ De l'avis des experts, la définition avancée par le mandat de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste reflète les meilleures pratiques internationales en matière de lutte contre le terrorisme :

Nous sommes préoccupés par le fait que les définitions des « activités terroristes » telle qu'elles figurent dans les articles 361-1 et 361-2 du Code Pénal¹⁸ ainsi que dans son article 361-23, modifié par la Loi No. 044/2019/AN,¹⁹ ne sont pas conformes aux définitions susmentionnées avancées par le Conseil de sécurité et le mandat de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

En particulier, l'utilisation de moyens meurtriers ainsi que l'aspect idéologique de l'objectif d'un acteur ou d'une organisation terroriste pourraient être plus clairement énoncés. De plus, l'utilisation et la criminalisation de termes ambigus tels que « association de malfaiteurs » (article 361-2 du Code Pénal) suscitent des inquiétudes quant à la possibilité d'une application arbitraire de la législation anti-terroriste en raison de leur manque de spécificité juridique. La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme a eu maintes occasions de noter que des termes comme « l'association de malfaiteurs » peuvent être utilisés comme des infraction « obstacles », c'est à dire qu'elles peuvent servir à prévenir des actes terroristes en condamnant des actes préparatoires avec des peines moindres. Ce type d'infractions - ayant pour but de garantir des condamnations avant la commission d'un acte terroriste - peut néanmoins poser des problèmes juridiques lorsque le lien entre les actes préparatoires et l'infraction terroriste qu'elles sont censée empêcher sont ténus. Elles peuvent donc porter atteinte au droit à un procès équitable, en abaissant la charge de la preuve souvent élevée en matière de terrorisme, et aussi à la présomption d'innocence, ainsi qu'aux principes de légalité et de proportionnalité.

¹⁶ S/RES/1566 (2004), par. 3.

¹⁷ [A/HRC/16/51](#),

¹⁸ LOI N°025-2018/AN

¹⁹ Loi No. 044/2019/AN

De plus, l'inclusion des crimes non létaux dans cette définition, tels que « les vols, les extorsions, les destructions, les dégradations et détériorations », ainsi que les « infractions en matière informatique » prévues par la loi » (article 361-2 du Code Pénal) soulèvent de vives inquiétudes quant à leur nécessité et leur proportionnalité, deux principes fondateurs du droit international des droits de l'homme, et éloigne la législation nationale des principes de base contenus dans les traités internationaux sur le terrorisme, la résolution 1566 du Conseil de sécurité des Nations unies, et la définition modèle d'actes de terrorisme mentionné antérieurement.

En outre, les crimes violents qui sont mentionnés dans la législation, tels que « les infractions par l'utilisation de matières dangereuses » ou des « infractions en matière d'armes et de produits explosifs » (articles 361-1 et 361-2 du Code Pénal) ne devraient être sanctionnés en tant qu'actes terroristes que s'ils sont vraiment de nature terroriste. À cet égard, nous rappelons que les crimes qui n'ont pas la qualité de terrorisme, quelle que soit leur gravité, ne doivent pas être traités par la législation antiterroriste. Nous notons que l'approche cumulative utilisée dans la définition modèle mentionnée ci-dessus agit comme un paramètre de sécurité pour garantir que seul un comportement de nature véritablement terroriste est identifié comme un comportement terroriste au regard du droit et de la pratique des États.²⁰

Dans ce contexte, nous sommes particulièrement préoccupés par la formulation encore plus ambiguë et opaque utilisée dans d'autres articles de cette même loi en ce qui concerne d'autres crimes présumés liés au crime de terrorisme. En particulier, la criminalisation de la « démoralisation » et la diffusion de « fausses informations » évoquées dans les articles 312-11 et 312-13 du Code pénal, ainsi que l'interdiction de la publication d'informations sur les opérations militaires et la nécessité d'une autorisation préalable pour diffuser des informations liées aux « images et scènes d'infractions de nature terroriste », évoquées par les articles 312-12, 312-15, et 312-16 du Code pénal, entre autres dispositions, semblent être considérablement éloignés de la définition modèle mentionnée précédemment. En conséquence, leur formulation imprécise se prête dangereusement à une interprétation subjective. De plus, elles semblent être contraires au principe fondamental selon lequel la peine doit être conforme au crime et peuvent constituer une ingérence dans les interdictions *nullum crimen sine lege* du droit international.²¹

La démoralisation de l'Armée et la diffusion de « fausses informations »

L'article 312-11 de loi 044/19 sanctionne toute personne qui « participe » à une « entreprise de démoralisation des Forces de défense et sécurité ». Malgré le fait que cet article permette l'imposition de peines sévères allant jusqu'à 10 ans de prison, le texte ne définit pas clairement ce qu'implique la « démoralisation » et ne précise pas non plus les formes de discours qui sont interdites d'une manière qui soit compatible avec les limitations exigées par l'article 19(3) du PIDCP et la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité. En conséquence, il est possible que cette disposition puisse être utilisée d'une

²⁰ E/CN.4/2006/98, para 38.

²¹ Article 15, PIDCP

manière qui constituerait une interférence disproportionnée envers la liberté d'expression, en raison de son manque de spécificité juridique.

Plus précisément, cette disposition est susceptible d'être utilisée de manière qui pourrait restreindre ou empêcher les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme, la société civile et d'autres acteurs de réaliser des reportages ou enquêtes sur des activités ou des événements liés à la lutte contre le terrorisme. En outre, la portée indéfinie du terme « démoralisation » en tant que crime, crée un espace pour son abus ou son mauvais usage, ce qui signifie qu'il pourrait être utilisé pour punir ceux qui expriment des critiques légitimes à l'égard de politiques ou actions du gouvernement burkinabé en matière de sécurité, pouvant même tendre à limiter la responsabilité des autorités pour des violations des droits de l'homme qui pourraient être commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Nous constatons avec préoccupation que cette disposition, comme plusieurs autres dans la loi, semble être contradictoire envers la Loi portant protection des défenseurs des droits humains au Burkina Faso, (Loi N° 039-2017/AN), spécifiquement ses articles 6 et 9, qui ont établi les droits des « défenseurs des droits humains » au Burkina Faso de pouvoir « rechercher, obtenir, conserver ou publier des informations » sur les allégations d'atteintes ou de violations des droits de l'homme.

Nous sommes également préoccupés par l'article 312-13 qui impose des peines « d'emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende d'un million (1 000 000) de francs CFA à dix millions (10 000 000) de francs CFA » à quiconque qui « communique, publie, divulgue ou relaie » une « fausse information » qui pourrait faire croire « qu'une destruction, une dégradation ou une détérioration de biens ou une atteinte aux personnes a été commise ou va être commise. » La criminalisation de la transmission de « fausses informations » est particulièrement troublante. Bien que nous soyons conscients que la désinformation peut interférer avec le droit du public de savoir et de rechercher, recevoir et transmettre des informations et des idées de toutes sortes, nous sommes néanmoins d'avis que le recours à des sanctions pénales est généralement inapproprié pour traiter les fausses informations ou nouvelles. Nous rappelons également que les interdictions générales de diffusion d'informations fondées sur des idées vagues et ambiguës, y compris les "fausses informations" ou "fausses nouvelles", sont incompatibles avec les normes internationales en matière de restrictions de la liberté d'expression.²²

Si nous apprécions l'effort de limiter ce terme par moyen d'une définition (« la fausse information est toute allégation ou imputation inexacte ou trompeuse d'un fait »), nous estimons que cette définition est ambiguë et potentiellement dangereuse. Tout d'abord, il est important de souligner que l'article 19 du PIDCP ne limite pas le droit à la liberté d'expression aux informations « véridiques », il s'applique plutôt aux « informations et idées de toute nature ». Deuxièmement, si la définition de la loi n°044-2019 semble supposer que le terme "faux/fausse" a un sens fixe, il est important de noter que l'expression d'opinions ne peut pas se soumettre à de telles injonctions. Par

²² Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les fausses nouvelles, la désinformation et la propagande - par le rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le représentant de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté des médias, l'Organisation des États américains ; et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP).

conséquent, la définition soulève de graves problèmes de portée générale dans le cadre du test de légalité de l'article 19(3), qui ne prévoit pas de telles restrictions.

Troisièmement, il n'est pas clair si le critère de connaissance impliqué par la définition s'applique non seulement à la fausseté mais aussi à la probabilité de causer des troubles publics. Si la transmission de fausses informations affecte l'ordre public, certaines restrictions et sanctions limitées sont compréhensibles et conformes aux normes internationales. Néanmoins, même si la sécurité nationale est reconnue comme un objectif légitime d'une restriction limitée de la liberté de communiquer ou de recevoir des informations, elle doit être limitée dans son application.²³ De plus les États doivent démontrer le risque que l'expression spécifique représente pour un intérêt dans la sécurité nationale ou l'ordre public, que la mesure choisie est conforme à la nécessité et à la proportionnalité et constitue le moyen le moins restrictif de protéger l'intérêt, et que toute restriction est soumise à un contrôle indépendant.²⁴

En dernier lieu, la définition semble exclure l'élément d'intentionnalité. Par conséquent, même si une personne partageait de fausses informations en sachant qu'elles sont fausses, mais en voulant exprimer son désaccord avec leur contenu, ou alerter sur le fait que de telles fausses informations circulent, il est possible que cette définition ambiguë pourrait néanmoins conduire à la criminalisation de cette action. Ceux qui partagent de telles informations en croyant qu'elles sont vraies pourraient également être considérés comme pénalement responsables, ce qui est particulièrement troublant quand on considère les méthodes de communication contemporaines et la facilité avec laquelle de « fausses informations » peuvent être partagées par des milliers de personnes avant qu'une information n'ait été démentie.

Restrictions à la transmission d'informations sur les activités des forces armées ou sur les actes terroristes

Nous sommes également préoccupés par les articles 312-14, 312-15 et 312-16 de la loi N°044-2019 et les effets potentiellement néfastes qu'ils pourraient avoir sur la liberté d'expression au Burkina Faso en raison de leur formulation large et ambiguë et de leur imposition de peines sévères pour la transmission ou la publication d'information. Si l'article garantissant les « libertés d'opinion, de presse et le droit à l'information », qui a été incorporé dans la Constitution burkinabé est louable,²⁵ nous sommes préoccupés par ces modifications législatives ultérieures qui semblent empiéter sur ces principes constitutionnels ainsi que sur les obligations internationales de Burkina Faso en matière du droit international des droits de l'homme.

Par exemple, l'article 312-16 impose des peines pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement à quiconque qui « publie ou relaie sans autorisation, par quelque moyen de communication que ce soit (...), des images ou sons d'une scène d'infraction de nature terroriste. » Nous sommes profondément inquiets par le fait que cet article

²³ A/71/373

²⁴ A/71/373

²⁵ Constitution de Burkina Faso, article 8 <https://lavoixdujuristebf.files.wordpress.com/2013/08/constitution-du-burkina-faso2.pdf>

semble restreindre les reportages et les enquêtes indépendants sur un acte ou un événement de nature terroriste, en interdisant la publication ou le relai non autorisés d'informations sur ce sujet, spécifiquement des sons ou images. Cette disposition semble permettre aux autorités de contrôler la couverture médiatique des événements liés au terrorisme, ce qui est déjà profondément préoccupant en soi, mais compte tenu de la définition large et ambiguë du terrorisme mentionnée précédemment, ce type de contrôle sur les informations pourrait devenir dangereusement flexible. Ostensiblement, cela pourrait permettre de considérer comme pénalement répréhensible les enquêtes menées par des journalistes ou des organisations de la société civile sur des attaques de nature terroriste, des engagements armés, ou même sur des violations potentiellement commises par les forces armées.

Nous avons indiqué ailleurs que les lois antiterroristes qui criminalisent la liberté d'opinion et d'expression suscitent de graves préoccupations quant à leur légalité.²⁶ L'application de ces dispositions en termes globaux a notamment visé les activités légitimes de l'opposition politique, des critiques, des dissidents, de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme, des avocats, des religieux, des blogueurs, des artistes, des musiciens et autres.²⁷ En vertu de l'article 6(b) et (c) de la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme, toute personne a le droit individuel et collectif de publier, de communiquer ou de diffuser librement des opinions, des informations et des connaissances sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales. De même, tous ont le droit d'étudier, de discuter, de former et d'avoir des opinions sur le respect, tant en droit qu'en pratique, de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales et d'attirer l'attention du public sur ces questions.

Tout en reconnaissant que le droit d'exprimer et d'accéder à des informations et des idées est soumis à des limitations comme le prescrit le PIDCP, les restrictions doivent être rendues publiques par des lois qui répondent à des normes de clarté et de précision et sont interprétées par des autorités judiciaires indépendantes. Les restrictions doivent également répondre aux normes de nécessité et de proportionnalité, ce qui signifie qu'elles doivent être la mesure la moins intrusive nécessaire parmi celles qui pourraient remplir leur fonction de protection, et ne pas mettre en péril l'essence du droit.²⁸ Enfin, les restrictions doivent être conformes au critère de la légitimité, ce qui signifie qu'elles doivent viser un intérêt légitime énuméré reconnu par le Pacte.

De même, l'article 312-14 établit une sanction de « de un an à cinq ans et d'une amende de un million (1 000 000) de francs CFA à dix millions (10 000 000) de francs CFA » à quiconque qui « communique, publie, divulgue ou relaie par le biais d'un moyen de communication, quel qu'en soit le support, des informations relatives au déplacement, à la position géographique, aux armes et moyens des forces de défense et de sécurité, aux sites, aux installations d'intérêt national ou stratégique de nature à porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens. » L'article 312-15 impose les mêmes amendes et peines de prison à « quiconque publie ou relaie en direct ou dans un temps voisin, par un moyen de communication, quel qu'en soit le support, des informations,

²⁶ OL AUS 5/2019; OL OTH 46/2018; OL EGY 4/2020.

²⁷ A/HRC/37/52, para. 47.

²⁸ [CCPR/C/GC/34](#), para. 22, para. 34

images ou sons de nature à compromettre le déroulement d'une opération ou d'une intervention des Forces de défense et de sécurité. »

Tout en étant conscients des problèmes de sécurité auxquels le Burkina Faso et d'autres pays de la région sont confrontés, et de la nécessité de garder temporairement secrètes certaines informations sur certaines opérations militaires ou policières pendant une période temporellement limitée, nous sommes préoccupés par la terminologie étendue utilisée dans ces articles qui semble limiter, tant temporellement que géographiquement, la surveillance civile et la transparence des opérations de sécurité. Il ne semble pas y avoir de limite à la période pendant laquelle les personnes et les organisations ne sont pas autorisées à « communiquer, publier, divulguer ou relayer » (...) « des informations relatives (...) » aux actions ou sites des forces de défense et de sécurité" et, combinée avec l'éventail large et indéfini d'activités et lieux qui sont apparemment inclus dans cette disposition, cela soulève de graves préoccupations quant aux effets que cette disposition pourrait avoir sur la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux au Burkina Faso. Par ailleurs, nous exprimons notre profonde inquiétude quant au fait que l'imposition du secret pourrait faciliter l'impunité pour des violations des droits de l'homme potentiellement commises pendant les opérations antiterroristes et porter atteinte à l'état de droit et à l'autorisation ou au contrôle judiciaire dans le cadre de ces opérations. En outre, compte tenu de la définition imprécise du terrorisme mentionnée précédemment, l'attribution de pouvoirs indéfinis et potentiellement non-supervisés aux forces armées pourrait contribuer à l'utilisation arbitraire et démesurée de ces pouvoirs.

L'utilisation de termes tels que la « sécurité nationale » et « l'ordre public » en matière législative ne donne pas un pouvoir discrétionnaire absolu à l'État. Au contraire, lorsque la sécurité nationale ou l'ordre public servent de base juridique à une sanction pénale, elles doivent, pour répondre aux exigences de précision et de clarté du PIDCP (article 9, paragraphe 1), être expressément liées à un ensemble défini d'actes criminels et ne pas ériger en infraction des actes et des droits qui sont licites en vertu du droit international.²⁹ Les experts soulignent que l'utilisation de ce type de terminologie pour criminaliser ce qui est protégé par le PIDCP serait contraire aux obligations du traité. Les experts soulignent que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies interprète l'article 9 de manière affirmative, en établissant que les États parties doivent prendre « des mesures pour prévenir tout préjudice futur ».³⁰ Nous mettons en garde contre le fait qu'une législation portant sur la sécurité nationale qui serait trop large, et utiliserait des termes non suffisamment définis, où les périmètres précis des actions individuelles à criminaliser seraient vagues et illimités, pourrait affecter profondément la jouissance des droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression. Cela irait à l'encontre des obligations du Gouvernement de votre Excellence au regard des conventions internationales auxquelles il est parti, notamment la Charte africaine des droits de

²⁹ L'observation générale 35 du Comité des droits de l'homme sur le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, CCPR/C/GC/35.

³⁰ *Id.*, para. 9.

l'homme et des peuples,³¹ ainsi que la Constitution nationale qui consacre le droit à l'information dans son article 8.³²

Nous notons également notre préoccupation concernant l'article 312-17 qui dispose qu'en vue des crimes décrits par les dispositions précédentes (sur la démoralisation, la transmission de fausses informations, la diffusion d'informations sur les activités des forces armées, et la transmission non-autorisée de sons et d'images d'une scène d'infraction à caractère terroriste), les autorités judiciaires peuvent « prescrire toutes mesures aux fins de faire cesser cette diffusion, telles que le blocage d'un site diffusant ces fausses informations ou le retrait des contenus diffusant de fausses informations ».

Une fois de plus, et à la lumière de nos précédentes préoccupations concernant ces articles et les définitions larges et ambiguës du terrorisme, les "fausses informations" et la « démoralisation » entre autres termes, l'interdiction de certains contenus et le blocage de l'internet et d'autres modes de télécommunications pourraient permettre aux autorités de contrôler les reportages des médias et la discussion publique sur des questions liées à la sécurité nationale. Dans ce contexte, nous rappelons au Gouvernement de votre Excellence que les modes d'expression électroniques sont un moyen essentiel pour la société civile d'exercer sa liberté d'opinion et d'expression. La restriction de ces plateformes - en bloquant, filtrant ou supprimant leur contenu - peut affecter de manière disproportionnée la société civile, les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et autres.³³ A cet égard, nous rappelons que l'article 19 de la DUDH garantit un droit étendu de "rechercher, recevoir et répandre des informations et des idées de toute espèce", qui doit être protégé et respecté sans considération de frontières ou de type de médias. La jouissance du droit à la liberté d'expression implique la promotion de la diversité et de l'indépendance des médias, et la protection de l'accès à l'information.³⁴

Financement du terrorisme

L'article 9 aborde la question complexe du soutien financier au terrorisme. Nous notons positivement l'intention de présenter une définition relativement restreinte de ce crime, et en particulier nous reconnaissons avec satisfaction que la définition souligne à plusieurs reprises l'importance de l'intentionnalité, par l'utilisation d'expressions telles que "en sachant qu'ils seront utilisés" ou "dans l'intention de les voir utilisés."

Néanmoins nous soulignons notre inquiétude quant à l'inclusion du terme « indirectement » qui, en raison de son imprécision, peut englober toute une série d'activités légitimes, susceptibles d'entraver en particulier le travail de la société civile, des avocats, des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a abordé cette question de manière approfondie

³¹ Article 8.

³² <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/bf/bf017fr.pdf>

³³ A/HRC/40/52, para. 26.

³⁴ OL CHN 21/2018.

antérieurement dans son rapport au Conseil des droits de l'homme en 2019,³⁵ et a exhorté les États à éviter d'inclure dans leur législation nationale des dispositions trop générales sur le soutien au terrorisme, compte tenu des effets négatifs sur la société civile et de l'espace civique.

La dernière section de l'article 361-23 suscite également quelques inquiétudes car elle stipule que « l'infraction est commise même si les fonds collectés n'ont pas été effectivement utilisés dans la commission de l'infraction ». S'il peut être prouvé que ces fonds ont été collectés dans l'intention de commettre une attaque de nature terroriste, et même si l'attaque n'a pas été réalisée, il est clair qu'un tel acte pourrait toujours constituer une infraction pénale. Néanmoins nous sommes d'avis que cette clause pourrait être clarifiée, en soulignant l'importance de l'intentionnalité démontrée, afin de réduire le risque d'une utilisation abusive.

La criminalisation des injures

En dernier lieu, nous tenons à exprimer notre profonde inquiétude concernant la version modifiée de l'article 524-6 qui stipule que « l'injure publique commise envers les particuliers, par discours, cris ou menaces proférés dans les lieux ou réunions publics, par écrits, imprimés vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans les lieux ou réunions publics par des placards ou affiches exposés au regard du public » doit être punie « d'une peine d'emprisonnement de deux mois à six mois et d'une amende de deux cent cinquante mille (250 000) francs CFA à un million (1 000 000) de francs CFA ». L'article ajoute également que si « l'injure est commise par le biais d'un moyen de communication électronique » la peine d'emprisonnement monte à « un an à cinq ans et l'amende de cinq cent mille (500 000) francs CFA à deux millions (2 000 000) de francs CFA ».

Les Procédures Spéciales des Nations Unies et d'autres experts internationaux ont souligné à plusieurs reprises que les lois établissant le crime d'insulte, de diffamation, ou de calomnie envers quelqu'un ou quelque chose représentent une menace traditionnelle pour la liberté d'expression³⁶ et qu'elles peuvent faire obstacle au rôle de surveillance des médias, en empêchant les journalistes et les professionnels des médias d'exercer leur profession sans crainte et librement.³⁷

Nous sommes préoccupés par le fait que cet article ne semble pas être conforme aux normes internationales des droits de l'homme sur la portée autorisée des lois sur les insultes et la diffamation. Le Comité des droits de l'homme a conclu que de telles lois devraient être élaborées avec soin pour garantir qu'elles respectent les critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité et qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression.³⁸ Ces types de lois, devraient inclure des défenses telles que la

³⁵ A/HRC/40/52

³⁶ Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, le Rapporteur Spécial de l'Organisation des États américains (OEA) sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) sur la liberté d'expression et l'accès à l'information - Déclaration conjointe du dixième anniversaire : dix défis clés pour la liberté d'expression dans la prochaine décennie (2010).

³⁷ ACHPR/Res.169 (XLVIII)10

³⁸ Observation générale 34 (CCPR/C/GC/34)

défense de la vérité et elles ne devraient pas être appliquées à l'égard des formes d'expression qui ne sont pas, de par leur nature, sujettes à vérification. En tout état de cause, un intérêt public dans l'objet de la critique devrait être reconnu comme une défense.³⁹ Le Comité a également souligné que les lois pénales sur la diffamation devraient être réservées aux cas les plus graves et que l'emprisonnement n'est que très rarement une peine appropriée.

Le renforcement de la peine pour le crime « d'injure » lorsqu'il est commis par le biais d'un mode de communication électronique est particulièrement préoccupant. Nous réaffirmons que les modes d'expression électroniques sont un moyen de plus en plus essentiel pour la société civile et qu'ils peuvent jouer un rôle fondamental dans une société libre et démocratique. A cet égard, nous rappelons que l'article 19 du PIDCP garantit le droit de rechercher, recevoir et répandre des informations et des idées de toute sorte, droit qui doit être protégé et respecté quel que soit le type de média.⁴⁰ Nous recommandons respectueusement que cet article, ainsi que les articles précédemment abordés, soient reformulés car sous leur forme actuelle ils suscitent de profondes inquiétudes quant à leurs effets sur la liberté d'expression et l'espace civique au Burkina Faso.

Observations finales

La loi N°044-2019/AN ne semble pas être conforme aux meilleures pratiques en matière de législation et de pratiques antiterroristes. Tout en soulignant à nouveau notre conscience des problèmes de sécurité auxquels le Burkina Faso et d'autres pays sont confrontés en matière de terrorisme, nous sommes préoccupés par le fait que la loi proposée manque de la clarté nécessaire pour garantir que les mesures prises en vertu de celle-ci soient nécessaires et proportionnées. Nous recommandons donc au Gouvernement de votre Excellence de réexaminer les dispositions décrites ci-dessus et de les mettre en conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

Nous rappelons que le fait de ne pas utiliser un langage précis et sans ambiguïté en ce qui concerne les infractions terroristes peut affecter fondamentalement la protection d'un certain nombre de droits et libertés fondamentales. La loi est particulièrement inquiétante à cet égard en raison de l'impact qu'elle pourrait avoir sur la liberté d'expression au Burkina Faso, car elle prévoit des peines sévères pour des crimes controversés définis de manière ambiguë tels que la « démoralisation », « l'injure », « les fausses informations », ainsi que la « diffusion » d'informations sur les forces armées et d'images ou de sons d'attentats terroristes, entre autres. Le ciblage spécifique et la sanction sévère de l'utilisation des modes de communication électroniques à travers la loi sont particulièrement préoccupants. En conséquence, nous appelons le Gouvernement de votre Excellence à reconnaître, en droit et en pratique, la liberté d'expression dans les médias, tant matériels que numériques, comme un droit individuel, soumis uniquement aux restrictions autorisées par le droit international des droits de l'homme.

³⁹ Observation générale 34 (CCPR/C/GC/34)

⁴⁰ Observation générale 34 (CCPR/C/GC/34)

Nous exprimons également notre préoccupation quant à la "sécurisation" apparemment croissante de la stratégie antiterroriste du Burkina Faso de manière plus générale, comme l'illustrent les amendements qui visent à occulter et à accroître indéfiniment le rôle des forces armées dans la lutte contre le terrorisme en limitant le droit de transmettre des informations sur leurs activités. À long terme, nous craignons que ces amendements, ne portent atteinte non seulement à la liberté d'expression et à l'espace civique au Burkina Faso, mais aussi à la responsabilité du gouvernement en matière de lutte contre le terrorisme, et qu'ils pourraient devenir contre-productifs par rapport à leur objectif.

Nous encourageons donc un processus d'examen indépendant de tous textes pertinents, afin qu'ils soient plus clairement conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Nous notons que les meilleures pratiques internationales encouragent les États à revoir régulièrement et de manière indépendante la législation antiterroriste pour s'assurer qu'elle reste nécessaire et conforme au droit international. Dans ce contexte, nous sommes à votre disposition pour vous proposer une assistance technique sur toute question soulevée dans la présente communication.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants:

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les informations susmentionnées.
2. Veuillez préciser les définitions des infractions de « la démoralisation », « l'injure », ainsi que la transmission de « fausses informations ». Veuillez expliquer comment ces définitions sont conformes aux obligations internationales du Burkina Faso en matière de droits de l'homme et aux définitions types du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste.
3. Veuillez expliquer comment les nombreuses restrictions à la transmission et à la publication d'informations, détaillées ci-dessus, en particulier l'obligation d'obtenir une autorisation officielle pour publier des informations sur les attaques terroristes, l'interdiction apparemment générale de rapporter les activités des forces armées, et le ciblage répété des communications sur Internet, n'auront pas pour effet de restreindre la jouissance des droits et libertés prévus aux articles 19 du PIDCP et de la DUDH.
4. Veuillez indiquer quelles mesures juridiques et administratives concrètes ont été prises pour permettre aux journalistes, aux défenseurs des droits de l'homme et à la société civile de mener leur travail et d'autres activités légitimes, notamment en exerçant leur droit à la liberté d'opinion et

d'expression, dans un environnement sûr et favorable, sans craindre d'être poursuivi en vertu de ce texte législatif.

5. Veuillez fournir des informations détaillées sur la manière dont les activités antiterroristes de votre gouvernement sont conformes aux résolutions 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité des Nations Unies ; ainsi que la résolution 35/34 du Conseil des droits de l'homme et les résolutions 49/60, 51/210, 72/123, 72/180 et 73/174 de l'Assemblée générale, en particulier en ce qui concerne le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire qui y sont énoncés.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Fionnuala Ní Aoláin

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Mary Lawlor

Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme