



UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
FACULTÉ DE DROIT ET DE CRIMINOLOGIE
THÈSE

Présentée pour l'obtention du grade de Docteur en sciences juridiques

LE RÔLE DES MÉDIAS DANS LE FONCTIONNEMENT D'UN ÉTAT DE DROIT DÉMOCRATIQUE. APPROCHE COMPARATIVE DE L'EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE EN DROITS BELGE ET CONGOLAIS

par

Jocelyn MUBAWA MUHIIRWA

JURY

Présidente

Mme. Geneviève SCHAMPS

Professeure ordinaire à l'université catholique de Louvain (doyenne de la faculté de droit et de criminologie)

Membres

M. François JONGEN

Professeur extraordinaire à l'université catholique de Louvain (promoteur)

M. Marc VERDUSSEN

Professeur ordinaire à l'université catholique de Louvain (membre du comité)

M. Bernard REMICHE

Professeur extraordinaire émérite de l'université catholique de Louvain (membre du comité)

M. François RYCKMANS

Professeur invité à l'université catholique de Louvain (membre du comité)

M. ELIKIA M'BOKOLO

Professeur ordinaire à l'université de Kinshasa (RDC) et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) de Paris

M. Bob KABAMBA KAZADI

Professeur à l'université de Liège

Juin 2018

ÉPIGRAPHE

« Il est donc incontestable, et c'est la maxime fondamentale de tout le Droit politique, que les Peuples se sont donné des Chefs pour défendre leur liberté et non pour les asservir ».

Jean- Jacques Rousseau

Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, 1755, in Œuvres complètes, « La Pléiade » III.

« Jean-Jacques Rousseau entre Rhône et Alpes », Bibliothèque de la Part-Dieu, exposition du 3 avril au 30 juin 2012, in www.bm-lyon.fr

DÉDICACE

À vous mes parents, David Mubawa Ngoy Ngabo et Myriam Bwira Mumpfano pour tant d'affection et de sacrifice.

À vous mes grands-parents, Jacob Mubawa Ndabu, Rhoda Maene, Abel Bwira Tengeneza et Hélène Likuwabo pour tant de leçons de vie dont l'endurance et la persévérance,

À vous ma chère épouse, Jeanne Muhima Kamala et mes enfants Rita Ameya, Myriam Useni ne Ngoy Ngabo, Isabelle Asinge ne Muhima et Jacob Mubawa ne Bwira pour tant de patience, de courage et de présence.

À vous mes amis Bruno Éliat et Isabelle Serck pour tant d'humanité et de solidarité.

REMERCIEMENTS

Ce serait ingrat de ne pas exprimer nos sincères remerciements au professeur François Jongen qui, malgré ses multiples occupations a accepté de diriger cette recherche et s'est rendu disponible pour nous donner maints renseignements nécessaires à sa rédaction. Nous avons eu le privilège de nous réunir avec lui à plusieurs reprises pour cette fin et nous apprécions ses compétences professionnelles, ses qualités humaines et ses encouragements inlassables.

Nous exprimons nos sincères et vifs remerciements aux professeurs Marc Verdussen, François Ryckmans et Bernard Remiche qui nous ont fait l'honneur d'accepter d'être membres du comité d'encadrement de ce travail. Ils nous ont marqué par leur patience et surtout par leurs compétences scientifiques et par leurs qualités humaines. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre respectueuse considération et de notre profonde admiration.

Notre gratitude s'adresse également à l'Université catholique de Louvain et à son corps professoral pour le savoir et les connaissances nous transmis. Nous exprimons spécialement notre reconnaissance à tous les membres du jury qui ont accepté d'examiner cette thèse et à madame Catherine Brams, gestionnaire de programmes et d'admissions de la faculté de droit et de criminologie pour ses qualités humaines, ses conseils, ses orientations et ses encouragements.

Nos remerciements s'adressent également à toutes les personnes que nous avons interviewées et qui nous ont fourni les renseignements utiles sans lesquels nous aurions sans doute perdu bien de temps en vain. Que madame Sylvie Coudray, chef de la section de l'UNESCO pour la liberté d'expression et le développement des médias, trouve ici l'expression de notre reconnaissance pour l'audience qu'elle nous accordée au siège de l'UNESCO à Paris et pour toutes les informations qu'elle nous a données sur la restructuration des médias congolais et la démocratie.

Pour avoir contribué moralement, matériellement et financièrement à la réalisation de cette œuvre scientifique, nous exprimons notre gratitude et notre reconnaissance à : l'association Muungano solidarité, Missio Austria, Bushenge Occident, Hildegard Goss Mayr, Silvio Turazzi, Edda Colla, Paola Mugetti (de bonne mémoire), Janny Liegman (de bonne mémoire), Santos de Miguel, Valentin Tabu, Jules Ngango, Charles Kakuru Kasimbo (de bonne mémoire), Isabelle Serck, Bruno Eliat, Mike Derom et aux familles Buingo Mateene, Dieudonné Paluku Musuvaho, Louise Kisokolo, Léonard Bitakasma et Albert Hamuli Muhindo.

Nous ne pouvons tourner cette page sans adresser un vif remerciement à l'ambassadeur Jean-Baptiste Murairi Mitima pour ses encouragements et sa disponibilité ainsi qu'à sa fille Yvonne Murairi Ndoole pour la lecture et le soutien moral. Nous exprimons le même remerciement au Centre Placet, à Patrick Bastien, à Guy Vandavelde et à notre collègue de service, Christophe Antignac pour avoir accepté de lire et de corriger une partie de ce travail.

Enfin, à vous tous, mes frères et sœurs, mes collègues, mes amis, sans oser vous citer un à un pour ne pas vous discriminer, trouvez ici l'expression de ma profonde gratitude pour vos encouragements et votre soutien incommensurable.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABAKO	Association des Bakongo
ABEJ	Association belge des éditeurs de journaux
ACP	Agence Congo Presse
AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
AFP	Agence France Presse
AGJPB	Association générale des journalistes professionnels de Belgique
AJP	Association des journalistes professionnels
AMARC	Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires
AMP	Alliance pour la majorité présidentielle
ANEAP	Association nationale des entreprises audiovisuelles privées
ANR	Agence nationale de renseignement
ARCO	Association des radios communautaires
ARPT	Autorité de régulation des postes et télécommunications
ASBL	Association sans but lucratif
AZAP	Agence Zaïre Presse
BBC	British Broad Casting
BRF	Belgische rundfunk
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples
C.E.	Conseil d'État
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
C. eur. D. H.	Cour européenne des droits de l'homme
CEI	Commission électorale indépendante
CELC	Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption
CDJ	Conseil de la déontologie journalistique
CSEM	Conseil supérieur de l'éducation aux médias
CENCO	Conférence épiscopale nationale du Congo

CNDP	Conseil national pour la défense du peuple
CIAT	Comité international d'accompagnement de la transition
COCOF	Commission communautaire française
Coll.	Collection
COM	Cour d'ordre militaire
CONAKAT	Confédération des nationalistes Katangais
CM	Comité des ministres
CNEI	Commission nationale électorale indépendante
CNS	Conférence nationale souveraine
CRFPA	Centre régional de formation professionnelle des avocats
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSAC	Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication
CSJ	Cour suprême de justice
C.	Contre
CVR	Commission vérité et réconciliation
DAB	« Digital audio broadcasting »
Dir.	Sous la direction
DEUTSCHE WELLE	La voix de l'Allemagne (Service international de diffusion)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EIC	État indépendant du Congo
ETP	Équivalent temps plein
FARD	Forces armées de la République Démocratique du Congo
FCAR	Fonds d'aide à la création radiophonique
FEBELMA	Fédération belge des magazines
F.C.	Francs congolais
FIJ	Fédération internationale des journalistes
FM	Modulation de fréquence ou « Frequency modulation »
FNHI	Fédération nationale des hebdomadaires d'information
FOPROMEDIA	Fédération des organisations des professionnels des médias
FOREM	Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi
FRPC	Fédération des radios de proximité du Congo

FWB	Fédération Wallonie-Bruxelles
HAM	Haute autorité des médias
IADJ	Instance d'autorégulation de la déontologie journalistique
ICA	Institut congolais de l'audiovisuel
IFASIC	Institut facultaire de science de l'information et de la communication
IFRI	Institut français des relations internationales
INR	Institut national de radiodiffusion
JED	Journaliste en danger
JEP	Jury d'éthique publicitaire
JO	Journal officiel
JT	Journal télévisé
KIN	Kinshasa
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
MININF	Ministère de l'Information
M.B.	Moniteur belge
MLC	Mouvement de libération du Congo
MNC	Mouvement national congolais
MPR	Mouvement populaire de la révolution
MONUC	Mission des Nations unies au Congo
MONUSCO	Mission des Nations unies pour la stabilisation du Congo
NEPAL	Numérisation des émissions constituant le patrimoine audiovisuel local
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OBNDH	Observatoire national des droits de l'homme
OMEC	Observatoire des médias congolais
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ORTF	Office de radiodiffusion et de télévision française
OUA	Organisation de l'unité africaine

OZRT	Office Zaïrois de radiodiffusion et de télévision
PIDCP	Pacte international des droits civils et politiques
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PUF	Presse universitaire de France
Public. Cour eur. D. H.	Publications de la Cour européenne des droits de l'homme
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
PPRD	Parti populaire pour la reconstruction et le développement
RENATELSAT	Réseau national de télécommunication satellitaire
Rev. trim. D.H.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RDC	République démocratique du Congo
R.D.I.P.	Revue de droit international public
RFI	Radio France internationale
RTL	Radiotélévision de mille collines
RMB	Régie média belge
RNT	Radio numérique terrestre
RTBF	Radiotélévision belge francophone
RTL-TVI	Radiotélévision Luxembourgeoise-télévision indépendante
RTKM	Radiotélévision Kinshasa Malebo
RTNC	Radiotélévision nationale congolaise
R.U.D.H.	Revue universelle des droits de l'homme
SABAM	Société d'auteurs belges
SEVOZA	Studio-école de la Voix du Zaïre
SDN	Société des Nations
SMA	Services de médias audiovisuels
SONUMA	Société de numérisation et de mutualisation d'archives
TGI	Tribunal de grande instance
TNT	Télévision numérique terrestre
TRIPAIX	Tribunal de paix
TVLC	Télévision locale et communautaire
TVSF	Télévision sans frontières
UA	Union africaine

UBA	Union belge des annonceurs
UCL	Université catholique de Louvain
UCOFEM	Union congolaise des femmes dans les médias
UDPS	Union pour la démocratie et le progrès social
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
ULB	Université libre de Bruxelles
ULPGL	Université libre des pays des Grands Lacs
UPC	Union des patriotes congolais
UNPZA	Union nationale de la presse du Zaïre
UNTZA	Union des travailleurs du Zaïre
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNPC	Union nationale de la presse congolaise
URL	Localisateur uniforme des ressources
USL	Université Saint-Louis de Bruxelles
VHF	Très haute fréquence ou « Very high frequency »
VOA	La voix de l'Amérique, « voice of America »
VRM	Vlaamse Regulator voor Media
VRT	Vlams radio en televisie

TABLE DES MATIÈRES

ÉPIGRAPHE	2
DÉDICACE.....	3
REMERCIEMENTS	4
LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	39
I. Contexte de l'étude	39
1. Définition du sujet.....	39
2. Question centrale et hypothèses de travail	42
A. La reconnaissance juridique de la presse par l'État.....	43
B. L'indépendance des médias	45
C. L'accessibilité du public à l'antenne et aux messages médiatiques.....	46
Sur le plan institutionnel.....	47
Sur le plan professionnel	48
Sur le plan du public destinataire du message médiatique congolais.....	49
3. Intérêt du sujet.....	50
II. Méthodes et techniques d'approche du sujet.....	52
III. Plan détaillé et commenté de la thèse.....	53
PREMIÈRE PARTIE — APPROCHE INTRODUCTIVE ET THÉORIQUE DE L'ÉTAT DE DROIT DÉMOCRATIQUE ET DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET SES COROLLAIRES.....	55
INTRODUCTION.....	55
TITRE I — NOTIONS GÉNÉRALES ET INTRODUCTIVES SUR L'ÉTAT DE DROIT.....	56
CHAPITRE I — LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'ÉTAT DE DROIT.....	57
Section 1 — La conception juridique ou formelle de l'État de droit.....	57
Section 2 — La conception politico-idéologique ou substantielle de l'État de droit	59
§ 1. La constitutionnalisation des droits de l'homme.....	60
§ 2. Le rôle des conventions internationales des droits de l'homme	62
Section 3 — Le rapport État de droit et démocratie.....	66

CHAPITRE II — LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT	68
Section 1 — Le principe de souveraineté.....	69
§ 1. Notion de souveraineté.....	69
§ 2. Les différentes typologies de souveraineté.....	70
A. La typologie classique	71
a. Les théories de la souveraineté théocratique	71
b. Les théories démocratiques	71
1. La souveraineté populaire.....	72
2. La souveraineté nationale	73
B. La typologie moderne ou typologie de Krasner.....	75
a. La souveraineté interne ou domestique	75
b. La souveraineté westphalienne ou indépendance	75
c. La souveraineté légale ou internationale	76
Section 2 — Les attributs et la limitation de la souveraineté	76
§ 1. Les attributs de la souveraineté	77
§ 2. La limitation de la souveraineté	79
Section 3 — Les principes de la hiérarchie des normes et de la séparation des pouvoirs.....	80
§ 1. Le principe de la hiérarchie des normes	80
§ 2. Le principe de la séparation des pouvoirs	80
Section 4 — Le principe d'égalité des sujets de droit	82
Section 5 — La garantie d'une justice indépendante	83
Section 6 — La garantie des droits et des libertés fondamentaux des citoyens	84
CHAPITRE III — LES LIMITES THÉORIQUES ET PRATIQUES DE L'ÉTAT DE DROIT .	86
Section 1 — Le droit comme première limite de l'État de droit ou autolimitation.....	86
Section 2 — Les droits et les libertés des citoyens comme deuxième limite de l'État de droit	88
Section 3 — Les exceptions à l'État de droit	89
TITRE II — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA DÉMOCRATIE	91
CHAPITRE I — THÉORIES DESCRIPTIVES DE LA DÉMOCRATIE	92
Section 1 — Les conceptions minimalistes.....	92

Section 2 — Les conceptions maximalistes ou substantielles.....	93
CHAPITRE II — LES CRITÈRES OU PRINCIPES DE LA DÉMOCRATIE	95
Section 1 — Le principe de liberté.....	95
Section 2 — Le principe d'égalité.....	97
Section 3 — L'existence d'un espace public de discussion	99
Section 4 — Le suffrage universel	101
Section 5 — Le pluralisme politique et médiatique	104
Section 6 — Le respect des droits et des libertés fondamentaux	107
Section 7 — Les principes de participation et de transparence	108
§ 1. Le principe de participation.....	108
§ 2. Le principe de transparence.....	109
CHAPITRE III — LA NATURE DE LA DÉMOCRATIE	113
Section 1 — La démocratie représentative.....	113
Section 2 — La démocratie directe	114
Section 3 — La démocratie semi-directe	116
Section 4 — La démocratie constitutionnelle	117
TITRE III – LES DROITS ET LES LIBERTÉS DANS LES MÉDIAS	119
CHAPITRE I — LE CADRE THÉORIQUE SUR LES DES MÉDIAS	120
Section 1 — Notion de média	120
Section 2 — Les différents types de médias	121
§ 1. Les médias écrits ou la presse écrite.....	123
§ 2. Les médias audiovisuels ou presse audiovisuelle.....	123
§ 3. Les médias électroniques ou presse électronique	124
Section 3 — De la notion de communication et d'information.....	127
§ 1. Rapport entre communication et information.....	127
§ 2. Le rôle ou les fonctions de la communication.....	128
CHAPITRE II — RÉFLEXIONS THÉORIQUES SUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION.....	130
Section 1 — Notion et nature de la liberté d'expression.....	130
Section 2 — Les fondements juridiques de la protection de la liberté d'expression.....	131

§ 1. La protection du droit à la liberté d'expression dans l'ordre juridique international ...	132
A. La Déclaration universelle des droits de l'homme	132
B. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	134
C. La Convention internationale des Nations unies sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965.....	136
D. Les Conventions de Genève sur le droit humanitaire	136
§ 2. La protection du droit à la liberté d'expression sur le plan régional européen.....	138
A. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.....	138
B. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	139
C. La Charte de Munich	139
§ 3. Sur le plan régional américain.....	139
§ 4. Sur le plan de la Ligue des États arabes	141
§ 5. Sur le plan régional africain	141
§ 6. Sur le plan national.....	143
Section 3 — La ratio legis de la protection de la liberté d'expression.....	145
§ 1. But lié à la dimension individualiste de la liberté d'expression.....	145
§ 2. But lié à la dimension collective de la liberté d'expression ou la justification par la démocratie	146
§ 3. But lié à l'argument de la recherche de la vérité	147
§ 4. But lié à l'évolution et au développement des peuples	148
§ 5. But lié à la réalisation des autres droits et libertés fondamentaux.....	150
§ 6. But lié au renforcement de la paix et de la compréhension internationale.....	150
§ 7. But de contrôle politique ou de manipulation	151
Section 4 — Le domaine d'application de la protection	152
Section 5 — Le titulaire de la garantie et ses éléments constitutifs	155
§ 1. Le titulaire de la garantie.....	155
§ 2. Le contenu du droit à la liberté d'expression	157
A. La liberté d'opinion	158
1. Rapport entre opinion et information	159

2. L'opinion publique et le titulaire de la liberté d'opinion.....	160
a. L'opinion publique	160
b. Le titulaire de la liberté d'opinion	161
B. La liberté d'information.....	161
Section 6 — Les ingérences dans la liberté d'expression	162
§ 1. Notion d'ingérence ou restriction.....	163
§ 2. Le système d'ingérence a priori ou régime préventif	164
§ 3. Le système d'ingérence a posteriori ou régime répressif	165
§ 4. But poursuivi par l'ingérence	167
A. Notion de loi en droit congolais	169
1. La loi.....	169
2. Les actes ayant force de loi	170
B. Notion d'ordre public.....	171
1. Les Hypothèses des interdictions relatives à la tranquillité publique.....	171
2. La préservation de l'hygiène publique ou de l'esthétique des espaces publics	172
3. Les conditions relatives au caractère restrictif de l'ordre public	172
C. Notion des bonnes mœurs.....	172
§ 5. Le contrôle de l'ingérence	174
A. Le contrôle de constitutionnalité des lois limitatives de la liberté d'expression	175
B. Historique et mission générale de la Cour constitutionnelle congolaise	175
C. La saisine de la Cour constitutionnelle	176
1. Les recours devant le juge constitutionnel	176
2. Le recours devant le juge administratif suprême.....	177
a. Le contrôle de légalité des actes administratifs	178
b. Le contrôle de légalité en droit belge	178
c. Le contrôle de légalité en droit congolais.....	179
3. Le contrôle des cours et tribunaux.....	181
a. Le cadre et les principes du contrôle juridictionnel	181
b. Le contrôle juridictionnel	182

4. Le contrôle spécifique des organes de la CEDH	184
CHAPITRE III — LE DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION	187
Section 1 — Les fondements idéologiques et la reconnaissance du droit à l'information	187
§ 1. Les fondements idéologiques du droit du public à l'information.....	187
A. La conception libérale de l'information	188
B. La conception moderne du droit du public à l'information et son exigibilité.....	190
§ 2. La reconnaissance du droit du public à l'information sur le plan international	191
Section 2 — Notion et portée et éléments constitutifs du droit à la liberté de l'information ..	192
§ 1. Notion du droit du public à l'information	192
§ 2. Portée de l'information.....	194
A. Les informations générales.....	194
B. Les informations services	194
C. Les commentaires et analyses.....	195
D. Les informations spécialisées et professionnelles	195
E. Les informations connaissances.....	195
F. Le domaine public informationnel	195
§ 3. Éléments constitutifs du droit à l'information.....	196
A. Le droit dynamique de rechercher des informations	197
1. La protection de la confidentialité des sources journalistiques	197
2. Le libre accès du journaliste aux documents publics	200
B. Le droit actif de diffusion des informations ou des idées	201
C. Le droit passif de recevoir des informations ou des idées	202
Section 3 — Le titulaire du droit à l'information et l'accès du public à l'information	203
§ 1. Le titulaire de la garantie.....	203
§ 2. L'accès du public à l'information.....	204
Section 4 — De l'information comme service public	208
§ 1. Notion et mission d'un service public.....	210
§ 2. Les obligations d'un service public.....	211
A. Le principe de continuité du service public.....	212

B. L'objectivité du service public	212
C. Le principe d'égalité	212
Section 5 — Les qualités d'une information	213
§ 1. L'objectivité de l'information	214
A. Notion d'objectivité	214
B. Avantages du principe d'objectivité	216
§ 2. Le pluralisme de l'information	217
A. Notion du pluralisme médiatique	217
B. Les différentes dimensions du pluralisme	219
1. Le pluralisme des sources ou des titres ou pluralisme externe	219
2. Le pluralisme des contenus ou pluralisme interne	221
3. Le pluralisme de représentation	222
C. Les indicateurs d'application du pluralisme	223
CHAPITRE IV — LE DROIT À LA LIBERTÉ DE LA PRESSE	225
Section 1 — Notion et caractéristiques de la presse	225
Section 2 — Le contenu et le champ d'application de la liberté de la presse	227
§ 1. La liberté d'expression de la presse ou liberté de la presse	227
§ 2. La liberté d'entreprendre de la presse ou liberté de presse	228
Section 3 — L'influence ou « pouvoir » de la presse et ses fonctions	230
§ 1. La presse n'est pas un quatrième pouvoir	230
§ 2. Les fonctions de la presse	231
Section 4 — Le titulaire de la garantie	232
CONCLUSION	233
DEUXIÈME PARTIE — LES DYNAMIQUES DES MÉDIAS CONGOLAIS DE 1885 À NOS JOURS	235
INTRODUCTION	235
TITRE I — HISTOIRE INSTITUTIONNELLE DE LA PRESSE CONGOLAISE	236
CHAPITRE I — LE STATUT JURIDIQUE DES MÉDIAS CONGOLAIS SOUS LES RÉGIMES PRÉCOLONIAL ET COLONIAL (1885-1960)	237

Section 1 — Le statut de la presse pendant la période précoloniale de l'État indépendant du Congo (1885 à 1908).....	237
§ 1. Le cadre institutionnel	237
§ 2. La situation et le rôle de la presse	239
A. La presse officielle	240
B. La presse missionnaire.....	240
C. La presse d'information	241
Section 2 — Le statut de la presse congolaise pendant la période coloniale de 1908 à 1947 .	242
§ 1. Le cadre institutionnel de cette époque et la Charte coloniale	242
§ 2. La situation et le rôle de la presse	243
A. La presse officielle	245
B. La presse missionnaire d'information.....	245
C. La presse commerciale.....	246
Section 3 — Le régime de la presse pendant la période coloniale de 1947 à 1960.....	247
§ 1. Le cadre institutionnel	247
§ 2. La configuration et le rôle de la presse à cette époque	249
A. La presse officielle	249
B. La presse missionnaire.....	250
C. La presse indépendantiste	250
CHAPITRE II — LE RÉGIME DE LA PRESSE CONGOLAISE SOUS LA PREMIÈRE RÉPUBLIQUE POSTCOLONIALE (1960-1965).....	253
Section 1 — Le cadre institutionnel et le rôle de la presse de 1960 à 1964	253
§ 1. Le cadre institutionnel	253
§ 2. Le régime et le rôle de la presse	255
Section 2 — La Constitution de Luluabourg et l'interdiction de la censure	256
CHAPITRE III — LE RÉGIME DU PRÉSIDENT MOBUTU ET LA PLACE DE LA PRESSE CONGOLAISE (1965-1990)	258
Section 1 - Le cadre institutionnel.....	258
§ 1. La période de 1965 à 1972	258
§ 2. La période de 1972 à 1981	260

§ 3. La période de 1981 à nos jours.....	261
Section 2 — La situation et le rôle de la presse de 1972 à 1981	264
§ 1. La situation et le rôle de la presse de 1965 à 1972	264
§ 2. La situation et le rôle de la presse de 1972 à 1981	267
Section 3 — Le rôle de la presse congolaise de 1981 à nos jours	268
§ 1. La presse zaïroise de 1981 à 1990.....	268
§ 2. La situation et le rôle de la presse congolaise de 1990 à nos jours	269
TITRE II — LE PAYSAGE MÉDIATIQUE CONGOLAIS.....	274
CHAPITRE I — L'ÉTAT DES LIEUX DES MÉDIAS CONGOLAIS	275
Section 1 — La presse écrite	275
§ 1. La presse privée	275
§ 2. Les agences de presse	278
A. L'agence nationale de presse.....	278
B. L'agence de documentation et d'information africaine	280
Section 2 — La presse audiovisuelle	280
§ 1. La radiotélévision publique (RTNC)	280
§ 2. Les chaînes de radio et de télévision privées.....	281
§ 3. Les chaînes de radio et de télévision étrangères.....	285
§ 4. Les nouvelles voies de radiodiffusion	286
Section 3 — Le statut du journaliste congolais et les corporations.....	287
§ 1. Le statut actuel du journaliste congolais.....	287
§ 2. Les différentes corporations professionnelles	289
§ 3. L'existence d'un code de déontologie.....	291
§ 4. L'existence d'un organe d'autorégulation ou tribunal des pairs	293
Section 4 — La régulation et l'accès de la presse à l'information publique.....	295
§ 1. L'existence d'une autorité administrative de régulation	295
§ 2. Le droit d'accès de la presse congolaise à l'information administrative.....	298
CHAPITRE II — LES MÉRITES DE CERTAINS MÉDIAS CONGOLAIS.....	301
Section 1 — Le rôle de la presse écrite	301

Section 2 — Le rôle des médias associatifs et communautaires	302
Section 3 — L'apport des médias privés commerciaux et confessionnels.....	304
Section 4 — L'apport qualitatif de la Radio Okapi	305
Section 5 — Les mérites des médias internationaux influents au Congo	306
CHAPITRE III — LES ENTRAVES AU FONCTIONNEMENT DES MÉDIAS	
CONGOLAIS	309
Section 1 — Les facteurs juridico-politiques	309
Section 2 — Les facteurs économiques et budgétaires	312
Section 3 — Les facteurs géographiques.....	313
Section 4 — Les facteurs liés à l'absence d'une structuration et d'une formation professionnelle adéquate	315
1. une gestion centralisée et personnalisée	315
2. l'absence de division et de spécialisation des tâches.....	315
3. le non-respect des prescriptions légales	316
4. un manque de transparence du financement.....	316
5. des coûts élevés	316
6. des salaires peu attrayants	316
7. l'insuffisance des équipements	316
8. une absence de planification.....	317
9. une concurrence effrénée et un manque de solidarité.....	317
Section 5 — Les facteurs socioculturels.....	318
1. Sur le plan personnel	319
2. Sur le plan de la démocratie naissante.....	319
Section 6 — Les facteurs liés aux conflits armés.....	320
TITRE III — LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL ACTUEL	321
CHAPITRE I — LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES DE LA PRESSE.....	322
Introduction	322
Section 1 — Étude de l'article 23 de la Constitution	323
Section 2 — Étude de l'article 24 de la Constitution	325

§ 1. L'accès de la société civile congolaise à l'information administrative	326
§ 2. L'accès du public et de la presse à l'information judiciaire	326
Section 3 — Le régime des restrictions constitutionnelles.....	328
§ 1. Les restrictions relatives au respect de la loi	328
A. Le contrôle préventif d'ordre administratif	329
B. Le contrôle a posteriori d'ordre répressif.....	331
1. La diffamation et l'injure.....	332
2. Les incitations aux délits et à la haute trahison	333
3. L'atteinte à la sûreté de l'État (secret défense et secret d'État).....	333
4. L'offense au chef de l'État	334
5. L'outrage aux autorités et propagation de faux bruits	334
§ 2. Le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs.....	335
CHAPITRE II — L'EXAMEN DE LA LOI N° 96-002 du 22 juin 1996.....	337
Section 1 — Les mérites de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996.....	337
§ 1. L'affirmation de la liberté d'opinion et d'expression.....	338
§ 2. L'affirmation du pluralisme de l'offre médiatique en RDC.....	339
Section 2 — Les faiblesses de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996.....	339
§ 1. La méconnaissance de la loi	339
§ 2. La non-application de certaines dispositions.....	340
§ 3. L'imprécision sur la nature des délits de presse et les juridictions compétentes.....	341
§ 4. Les dispositions relatives à la publicité et aux bonnes mœurs	342
§ 5. La non-reconnaissance des radios associatives et communautaires et du statut du journaliste	342
Section 3 — Les principes généraux énoncés par la loi	343
§ 1. La liberté de création d'une entreprise de presse	343
A. Les conditions de création d'une entreprise de presse écrite.....	344
B. Les conditions de fonctionnement d'une entreprise de presse.....	345
§ 2. Le droit de réponse et de rectification	346
§ 3. Le régime des responsabilités et de sanction de la presse	347

A. Le régime des responsabilités.....	347
1. De la responsabilité pénale.....	347
2. De la responsabilité civile	349
B. Les modes de sanction ou de réparation	350
§ 4. Appréciation critique de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996	350
CHAPITRE III — EXAMEN DE L'ORDONNANCE-LOI N° 81-012 ET DU CAHIER DES CHARGES	352
Section 1 — L'examen de l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981	352
§ 1. Le contenu	352
§ 2. Examen de son contenu	352
Section 2 — L'examen du cahier des charges unique.....	354
§ 1. Nature et contenu.....	354
§ 2. Les parties essentielles	354
A. Le cahier des charges pour les stations de radio et de télévision privée.....	354
B. Déclaration d'exploitation	355
C. Les renseignements pour l'ouverture d'une station de radiodiffusion ou d'une chaîne de télévision.....	356
CONCLUSION	357
TROISIÈME PARTIE — APPROCHE COMPARATIVE DE L'EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE EN DROITS BELGE ET CONGOLAIS	361
Introduction et justification de l'étude comparée	361
TITRE I — ÉTUDE COMPARÉE DES MÉDIAS AUDIOVISUELS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE	364
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE — LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DANS L'ÉTAT FÉDÉRAL BELGE	365
CHAPITRE I – LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL.....	368
Section 1 — L'origine et le statut	368
§ 1. L'origine.....	368
§ 2. Le statut.....	369
A. La dénomination « autorité ».....	369
B. L'élément « administrative »	369

C. L'élément d'« indépendance ».....	370
D. L'élément « régulation ».....	371
E. L'élément « personnalité juridique »	372
Section 2 — L'organisation et le fonctionnement.....	372
§ 1. La mission générale du CSA.....	372
§ 2. La composition et les missions des collèges	374
A. Le Collège d'avis.....	374
1. Les missions	374
2. La composition.....	375
B. Le Collège d'autorisation et de contrôle.....	375
1. Les missions	375
2. La composition.....	378
§ 3. Le bureau.....	378
1. Les missions	378
2. La composition.....	379
§ 4. Les autres services et le secrétariat d'instruction	379
Section 3 — Les sources de financement et le contrôle.....	380
§ 1. Les ressources.....	380
§ 2. Le contrôle.....	381
A. Le contrôle administratif et financier	381
B. Le contrôle politique.....	382
C. Le contrôle juridictionnel.....	382
Section 4 — Appréciation critique	383
§ 1. Quant aux règles de désignation.....	383
§ 2. Quant aux règles de fonctionnement	384
§ 3. Quant aux règles de contrôle	384
CHAPITRE II — LA RADIO TÉLÉVISION BELGE FRANCOPHONE (LA RTBF)	385
Section 1 — Le transfert de la matière de l'audiovisuel aux communautés et la nature institutionnelle de la RTBF	385

§ 1. La communautarisation de l’audiovisuel en Belgique	385
§ 2. Les mérites de cette communautarisation.....	388
A. Le cadre institutionnel et législatif	388
B. Le contexte social et économique	390
C. Le rapprochement géographique ou la régionalisation de l’information.....	391
D. La présence de la RTBF dans toutes les plateformes de communication.....	393
E. La présence internationale	396
§ 3. Les inconvénients de cette communautarisation	396
A. Sur le plan fédéral.....	397
B. Sur le plan démocratique	398
C. Sur le plan médiatique	401
Section 2 — Le statut et la reconnaissance de la mission de service public de la RTBF.....	402
§ 1. Les bases légales de la liberté d’expression et de la presse de la RTBF	403
§ 2. Nature et statut actuel de la RTBF	405
§ 3. Les missions de service public de la radiodiffusion et de la télévision et le contrat de gestion	407
A. Les missions de service public	407
1. La mission d’information et la critique	411
a. La mission de service public d’information	411
b. La critique de la mission d’information	413
2. Le service public de développement culturel et la critique	414
a. La mission culturelle.....	415
b. La critique de la mission culturelle	416
3. La mission d’éducation ou de formation démocratique et sa critique	417
a. La mission publique d’éducation permanente	417
b. La critique de la mission éducative	418
4. La mission de service public de divertissement et de sports	419
B. Le contrat de gestion.....	420
1. Les objectifs poursuivis par les parties au contrat	420

2. La nature juridique du contrat de gestion	421
3. L'opposabilité des effets du contrat au tiers	423
Section 3 — L'organisation structurelle de la RTBF	423
§ 1. Mode de désignation du conseil d'administration et du directeur général	424
A. La désignation et la révocation du conseil d'administration	424
B. Conditions de désignation et de révocation de l'administrateur général	426
§ 2. Les attributions du conseil d'administration et de l'administrateur général.....	427
A. Les fonctions du conseil d'administration.....	427
B. Les fonctions de l'administrateur général.....	428
Section 4 — Les moyens humains	430
§ 1. Le personnel de la RTBF.....	430
A. Le statut du journaliste	430
B. Les conditions de travail.....	432
C. La formation permanente.....	434
§ 2. Les organisations professionnelles à la RTBF	435
Section 5 — Les moyens techniques et financiers	437
§ 1. Les moyens financiers de la RTBF	437
A. Les dotations publiques	438
B. Les recettes commerciales	439
C. Les recettes de communication commerciale ou de publicité.....	440
1. La durée publicitaire.....	442
2. Le contenu publicitaire	442
3. Les interruptions publicitaires	443
§ 2. Les moyens techniques et les infrastructures	444
A. Les fréquences attribuées à la RTBF	444
B. Les infrastructures de la RTBF	444
1. les terrains et constructions	444
2. les équipements de production	445
3. les équipements de diffusion et de liaison	445

4. les équipements informatiques	445
5. les divers autres outillages.....	445
Section 6 — Les moyens de contrôle	445
§ 1. Le contrôle administratif et financier	446
A. Le contrôle administratif du conseil d'administration.....	446
B. Le contrôle financier du collège de commissaires aux comptes.....	447
§ 2. Le contrôle de tutelle du gouvernement	448
§ 3. Le contrôle technique du CSA	449
Section 7 — L'accessibilité à l'antenne et la médiation avec les publics	450
§ 1. L'accessibilité du public aux programmes de la RTBF	450
§ 2. Le service de médiation interne de la RTBF	452
CHAPITRE III – LES TÉLÉVISIONS PRIVÉES.....	454
Section 1 — Les origines des télévisions privées en Communauté française.....	454
§ 1. La justification de leur création.....	454
§ 2. Les conséquences de leur existence à côté de la RTBF	457
Section 2 — Le statut et l'organisation des télévisions privées	457
§ 1. Le statut	457
A. L'encadrement législatif et réglementaire de services télévisuels privés	458
1. Le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels du 12 mars 2015	459
2. Le cadre juridique européen de la télévision sans frontières.....	460
3. Les conventions ou cahiers des charges	460
B. Le régime déclaratif de télévisions privées.....	462
1. La procédure d'introduction de la déclaration.....	462
2. Le contenu de la déclaration.....	463
§ 2. L'organisation des télévisions privées.....	463
A. Leur organigramme	464
B. Leurs organes dirigeants	464
C. La liste de chaînes privées	465
D. Le statut de journalistes des télévisions privées	465

E. Les corporations.....	466
Section 3 — Les missions et les moyens de fonctionnements des télévisions privées	467
§ 1. Les missions d'intérêt public.....	467
§ 2. Les moyens de fonctionnement des télévisions privées	469
A. Les principes ou règles relatives au contenu des programmes	469
1. Les règles communes à tous les éditeurs	470
2. Les règles spécifiques aux télévisions privées	471
B. Les modes de financement du secteur télévisuel privé	471
a. La publicité	472
1. Définition et avantages de la publicité	472
2. Les inconvénients et les restrictions légales de la publicité	473
3. La répartition de la publicité.....	476
4. Le jury d'éthique publicitaire (JEP) et le CSA.....	477
b. Le parrainage	478
c. Le téléachat.....	479
d. Les nouvelles techniques publicitaires	480
Section 4 — Du contrôle et des sanctions	481
§ 1. Le contrôle du CSA.....	481
§ 2. Des sanctions	482
A. Les sanctions administratives	482
B. Les sanctions pénales.....	483
C. Les sanctions civiles	483
Section 5 — L'accessibilité du public à l'antenne des télévisions privées	484
§ 1. Définition et justification du droit d'accès	484
§ 2. Le droit du public à l'information	485
A. Les garanties d'accès du public à l'information	485
B. Les règles de transparence et de sauvegarde du pluralisme	485
1. La pluralité de l'offre médiatique privée	486
2. La transparence de la propriété des éditeurs privés	486

C. L'accessibilité de personnes à déficience sensorielle	487
CHAPITRE IV — LES TÉLÉVISIONS LOCALES ET COMMUNAUTAIRES	488
Section 1 — Définition et origine	489
§ 1. Notion et importance	489
A. Notion	489
B. Les enjeux	490
§ 2. Historique et zones de couverture	491
A. Historique	491
B. Zones de couverture et de réception	492
Section 2 — Les aspects juridiques et organisationnels	494
§ 1. Le cadre légal et réglementaire	494
A. Les lois nationales	494
B. Le décret et les règlements	495
C. Les conventions	495
§ 2. Le statut et le régime d'autorisation des télévisions locales	496
A. Forme juridique et condition d'octroi d'une autorisation	496
B. Les conditions de maintien de l'autorisation	497
§ 3. L'organisation	497
A. La proportion de la composition du conseil d'administration	497
B. Les incompatibilités	499
C. Les organes d'une télévision locale	500
Section 3 — Les missions et le fonctionnement	500
§ 1. Les missions et les programmes	501
A. Les missions	501
1. L'information	501
2. Le développement culturel	502
3. L'éducation permanente	502
4. L'animation	502
B. Les programmes	503

§ 2. Les moyens de fonctionnement	504
A. Les modes de financement	504
1. Les subventions des autorités publiques.....	504
2. Les recettes de distributeurs	506
3. Les recettes publicitaires	507
B. Les autres moyens de mutualisation ou de collaboration	508
1. Le personnel des télévisions locales.....	509
2. Les différentes synergies des télévisions locales.....	510
3. La Fédération des télévisions locales	511
Section 4 — Le contrôle.....	512
§ 1. Le contrôle du gouvernement.....	513
§ 2. Le contrôle technique du CSA	513
Section 5 — L'accès du public à leur antenne	515
§ 1. Les plateformes de diffusion	516
§ 2. L'écoute et les contacts de téléspectateurs	517
§ 3. L'obligation de transparence	517
CHAPITRE V – LES SERVICES PRIVÉS DE RADIODIFFUSION SONORE	519
Section 1 — Historique	520
§ 1. De la clandestinité à la reconnaissance (1970-1985).....	520
§ 2. La période de la légalité et de la régulation (1987 à nos jours).....	522
Section 2 — Le statut des radios privées.....	523
§ 1. Le cadre légal et réglementaire.....	523
§ 2. La procédure d'autorisation.....	523
A. Les critères d'attribution des fréquences	523
B. Les conditions et le contenu de l'autorisation.....	524
1. Les conditions.....	524
2. Le contenu de l'autorisation	526
§ 3. La procédure de déclaration	526
§ 4. Les catégories des radios privées	527

Section 3 — Les missions et les programmes	529
§ 1. Les missions de service public	529
A. Le traitement de l'information.....	529
B. La promotion socioculturelle.....	530
C. La production.....	530
D. La diffusion des œuvres musicales.....	530
E. L'emploi de la langue française comme langue de diffusion.....	530
§ 2. Les conditions d'émission et de programmation.....	531
A. La responsabilité éditoriale.....	531
B. Les autres principes	532
Section 4 — Leur gestion et leur financement	532
§ 1. La gestion et le personnel.....	533
A. Le personnel	533
B. Les corporations.....	533
C. La gestion.....	534
§ 2. Le financement.....	534
A. Le financement des radios commerciales ou en réseau	535
B. Le financement des radios indépendantes.....	536
C. Le Fonds d'aide à la création radiophonique (FACR).....	537
Section 5 — Le contrôle de l'exécution de leurs obligations.....	537
Section 6 — L'accessibilité à leur antenne	538
§ 1. La bande FM	539
§ 2. La distribution des services sonores par câble	540
§ 3. La radio numérique terrestre (RNT).....	540
§ 4. Le web radio.....	541
§ 5. Les réseaux sociaux et les autres plateformes	542
TITRE II - ÉTUDE COMPARÉE DES MÉDIAS AUDIOVISUELS CONGOLAIS.....	544
CHAPITRE I — LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION	545

Section 1 — L’historique et le statut.....	545
§ 1. L’origine.....	545
§ 2. Le statut.....	546
Section 2 — Les missions et l’organisation structurelle	546
§ 1. Les missions	546
§ 2. La composition structurelle et les incompatibilités	548
A. La désignation des membres.....	548
B. Les incompatibilités.....	549
C. Les organes	549
1. L’assemblée plénière.....	549
2. Le bureau.....	550
3. Les commissions	550
4. La coordination provinciale.....	550
Section 3 — Les pouvoirs et les moyens d’action	551
§ 1. Le pouvoir de sanction	551
§ 2. Les moyens d’action.....	552
CHAPITRE II — LES SERVICES PUBLICS DE LA RADIODIFFUSION SONORE ET DE LA TÉLÉVISION.....	554
Introduction explicative.....	554
Section 1 — Historique et cadre légal et réglementaire	555
§ 1. Historique de la RTNC.....	555
§ 2. Le cadre juridique.....	556
A. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l’exercice de la liberté de la presse	556
B. Le décret n° 09/62 du 3 décembre 2009 fixant les statuts d’un établissement public dénommé radiotélévision nationale congolaise, en signe, « RTNC »	557
C. La loi n° 08/009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics	557
D. La loi n° 013-2002 du 16 octobre 2002 relative aux télécommunications en République Démocratique du Congo.....	557

E. La loi n° 014-2002 du 16 octobre 2002 instituant une autorité de régulation de La Poste et des télécommunications.....	558
F. Les textes réglementaires	558
Section 2 — L'organisation et le fonctionnement.....	558
§ 1. Structures et désignation des cadres	559
A. Le conseil d'administration	559
B. La direction générale	559
C. Le collège des commissaires aux comptes.....	560
§ 2. Les incompatibilités	561
§ 3. Le personnel	561
Section 3 — Les missions et les programmes	561
Section 4 — Les moyens de fonctionnement et de contrôle de la RTNC	562
§ 1. Les moyens de financement	562
§ 2. Les moyens techniques.....	564
§ 3. Les moyens de contrôle.....	564
Section 5 — L'accessibilité du public à la RTNC	566
CHAPITRE III — LE SECTEUR PRIVÉ DE LA RADIODIFFUSION SONORE ET DE LA TÉLÉVISION OU LE SECTEUR COMMERCIAL	567
Section 1 — L'historique et le cadre légal et réglementaire	567
§ 1. L'historique	567
§ 2. Le cadre légal et réglementaire.....	568
A. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la presse.....	568
B. Le décret du 27 janvier 1887 relatif aux sociétés commerciales	568
C. La loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication	569
D. La loi n° 014-2002 du 16 octobre 2002 instituant une autorité de régulation de La Poste et des télécommunications.....	569
E. Les principaux arrêtés ministériels	569
F. Le cahier des charges unique	569
Section 2 — L'organisation et le fonctionnement.....	570

§ 1. L'organisation	570
§ 2. Les conditions d'exploitation et de fonctionnement.....	571
Section 3 — Les missions et les programmes	572
§ 1. Les missions	572
§ 2. Les programmes	572
Section 4 — Les moyens de financement et le contrôle.....	574
§ 1. Les moyens de fonctionnement	574
A. Les moyens financiers et matériels.....	575
B. Le personnel.....	576
C. Les corporations.....	577
§ 2. Le contrôle.....	577
Section 5 — L'accessibilité au public à l'antenne	578
CHAPITRE IV — LE SECTEUR PRIVE DE RADIODIFFUSION SONORE ET DE LA TÉLÉVISION OU LE SECTEUR NON COMMERCIAL.....	580
Section 1 — Le cadre légal et réglementaire.....	581
§ 1. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la liberté de la presse	581
§ 2. La loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication	582
§ 3. La loi n° 014-2002 du 16 octobre 2002 instituant une autorité de régulation de La Poste et des télécommunications.....	582
§ 4. La loi n° 004-2001 du 20 juillet 2001 portant disposition générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.....	582
§ 5. Les autres arrêtés ministériels	582
§ 6. Le cahier des charges	583
Section 2 — Les conditions de fonctionnement et leur organisation	583
§ 1. Les conditions de fonctionnement ou d'exploitation	584
§ 2. L'organisation structurelle.....	584
A. Les organes	585
B. Le personnel et les corporations	585
Section 3 — Les missions et programmes	585

§ 1. Les missions	585
§ 2. Les émissions et les programmes	586
Section 4 — Les moyens de leur fonctionnement et leur contrôle.....	587
§ 1. Les moyens financiers et matériels.....	587
§ 2. Le contrôle.....	588
Section 5 — Leur accessibilité au public	590
TITRE III — COMPARAISON DE DEUX SYSTÈMES DES MÉDIAS AUDIOVISUELS	591
Introduction explicative.....	591
CHAPITRE I — COMPARAISON DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L’AUDIOVISUEL DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AVEC LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L’AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION CONGOLAIS	592
Section 1 — Les éléments de convergence	592
§ 1. Le statut	592
§ 2. La désignation des membres et la politisation.....	593
Section 2 — Les éléments de divergence.....	594
§ 1. Les compétences et les pouvoirs	594
A. Les compétences.....	594
B. Les pouvoirs.....	595
§ 2. Les moyens de fonctionnement	595
CHAPITRE II — COMPARAISON DE LA RADIO TÉLÉVISION BELGE FRANCOPHONE AVEC LA RADIO TÉLÉVISION NATIONALE CONGOLAISE	597
Section 1 — Les éléments de convergence	597
§ 1. La politisation de deux médias	597
§ 2. L’existence d’un cadre légal et réglementaire.....	599
§ 3. L’existence de mêmes organes dirigeants	600
Section 2 — Les éléments de divergence.....	601
§ 1. Le statut et la reconnaissance institutionnelle	601
§ 2. Les missions de service public	601
§ 3. La profession	602
§ 4. L’accessibilité au public	602

CHAPITRE III — COMPARAISON DES RADIOS ET DES TÉLÉVISIONS PRIVÉES FRANCOPHONES BELGES AVEC LES RADIOS ET LES TÉLÉVISIONS PRIVÉES CONGOLAISES	605
Section 1 — Les éléments de convergence	605
§ 1. Le cadre légal et réglementaire.....	605
§ 2. Le statut et leur organisation	606
§ 3. Le régime déclaratif.....	606
§ 4. Le contrôle.....	607
Section 2 — Les éléments de divergence.....	607
§ 1. Les missions de service public	607
§ 2. Les moyens de fonctionnement	608
§ 3. La profession	609
§ 4. L'accessibilité au public	610
CHAPITRE IV — COMPARAISON DES RADIOS PRIVÉES FRANCOPHONES BELGES AVEC LES RADIOS ET LES TÉLÉVISIONS ASSOCIATIVES ET COMMUNAUTAIRES CONGOLAISES	612
Section 1 — Les éléments de convergence	612
§ 1. Le statut	612
§ 2. Les missions	613
§ 3. Le régime déclaratif et le contrôle.....	613
§ 4. Leur accessibilité au public	614
Section 2 — Les éléments de divergence.....	614
§ 1. La reconnaissance institutionnelle et légale	614
§ 2. Les moyens humains et financiers.....	615
§ 3. Le régime d'autorisation	616
CONCLUSION	617
QUATRIÈME PARTIE — APPROCHE PROSPECTIVE EN VUE D'AMÉLIORER LE RÔLE DES MÉDIAS CONGOLAIS DANS LA RECONSTRUCTION D'UN ÉTAT DE DROIT DÉMOCRATIQUE	619
INTRODUCTION EXPLICATIVE.....	619
TITRE I — DU POINT DE VUE INSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF	620

CHAPITRE I — LA SUPPRESSION DE LA TUTELLE DE L'EXÉCUTIF ET LA CRÉATION D'UN ORGANE ADMINISTRATIF DE RÉGULATION	621
Section 1 — L'interdiction de l'emprise politique sur les médias publics et privés	621
§ 1. L'interdiction de l'ascendance et de l'ingérence des pouvoirs publics ou des gouvernants	621
§ 2. L'interdiction de la création des médias audiovisuels par les politiques.....	624
Section 2 — La création d'une commission nationale de la presse chargée de la réforme du cadre législatif actuel.....	626
Section 3 — La création d'une autorité administrative indépendante de régulation et de contrôle de la presse	628
§ 1. Définition et fondement de cette institution	628
§ 2. Le ministère de l'Information et des Médias actuel	630
§ 3. L'actuel Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication.....	630
§ 4. La création d'une véritable autorité indépendante de régulation de la presse	631
CHAPITRE II — LA RÉFORME DE L'APPAREIL JUDICIAIRE ET LA SENSIBILISATION À LA CULTURE MÉDIATIQUE	634
Section 1 — La réforme du Code d'organisation et de compétences judiciaires.....	634
Section 2 — L'indépendance de la magistrature ou l'émancipation du juge à l'égard du pouvoir politique.....	636
Section 3 — La compétence du juge congolais.....	638
Section 4 — L'amélioration des conditions de vie et de travail du magistrat congolais.....	639
CHAPITRE III — LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET LA CODIFICATION DES LÉGISLATIONS SUR LA PRESSE	643
Section 1 — La révision de la Constitution actuelle	644
Section 2 — La réforme de la législation sur la presse en général et sa codification	646
§ 1. La réforme de la législation sur la presse écrite	647
A. La réforme de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 et de tous les textes annexes.....	648
B. L'abrogation de l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statuts des journalistes.....	650
§ 2. La réforme de la législation sur la presse audiovisuelle publique et privée	651
A. La transformation de la RTNC ou média d'« État » ou « gouvernemental » en service public de l'audiovisuel	653

B. La réglementation et la reconnaissance des médias associatifs et communautaires ...	656
§ 3. L'adoption d'une loi d'accès à l'information publique ou administrative	658
§ 4. L'adoption d'une loi relative à la presse électronique.....	661
§ 5. L'élaboration d'un nouveau cahier des charges pour les médias audiovisuels	663
§ 6. La codification de la législation réformée de la presse	667
A. la codification à droit constat.....	667
B. la codification évolutive.....	668
Section 3 — L'harmonisation de la législation congolaise avec le droit international de la presse	669
Section 4 — La dépénalisation des délits de presse et la réforme du Code pénal congolais ..	670
§ 1. La dépénalisation des délits de presse en droit congolais	671
A. La dépénalisation des infractions de presse.....	673
1. L'assouplissement des peines.....	673
2. Les mécanismes facilitant l'acquittement des prévenus.....	673
B. Les mesures de nature civile.....	674
a. Le droit de réponse et de rectification	674
b. La procédure des référés.....	674
c. La réparation du dommage	675
C. L'autorégulation de la presse et le tribunal de pairs ou contrôle interne	675
§ 2. La réforme du Code pénal congolais.....	676
A. Le Code pénal de droit commun.....	676
B. La réforme du Code de justice militaire et la suppression des juridictions militaires	677
1. Les caractères des juridictions militaires congolaises et les raisons militent pour leur suppression	679
2. La suppression des juridictions militaires et le maintien des conseils de guerre opérationnelle	679
Section 5 — L'intégration en droit congolais de l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 relatif au droit humanitaire	680
TITRE II — DU POINT DE VUE DE LA PROFESSION ET DES PROFESSIONNELS DES MÉDIAS.....	682
CHAPITRE I — LA PROFESSIONNALISATION DES MÉDIAS CONGOLAIS	683

Section 1 — La formation des journalistes et des professionnels des médias.....	683
Section 2 — Le recyclage des professionnels des médias.....	685
CHAPITRE II — DU STATUT ET DE L'INDÉPENDANCE DU JOURNALISTE CONGOLAIS.....	687
Section 1 — Le statut du journaliste en RDC	687
Section 2 — De l'amélioration des conditions de vie et de travail du professionnel des médias	690
Section 3 — De l'autonomie médiatique par la solidarité corporative et professionnelle	693
CHAPITRE III — LA RESPONSABILISATION DE LA PRESSE CONGOLAISE PAR L'AUTORÉGULATION ET PAR LA DÉONTOLOGIE	697
Section 1 — Du code de déontologie des journalistes congolais	697
Section 2 — L'institutionnalisation d'un organe d'autorégulation ou tribunal des pairs.....	699
Section 3 — De la lutte médiatique contre la corruption institutionnelle et professionnelle ..	702
TITRE III — DE L'EFFECTIVITÉ DE LA RÉCEPTION DU MESSAGE MÉDIATIQUE CONGOLAIS ET DU DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION.....	704
CHAPITRE I — DE L'ÉDUCATION AUX MÉDIAS ET À LA DÉMOCRATIE.....	706
Section 1 — La sensibilisation aux médias dans les écoles primaires et secondaires.....	707
§ 1. Les microprogrammes	708
§ 2. Les radios clubs.....	709
§ 3. La radiovision.....	709
Section 2 — La reconnaissance juridique et la mise en place des mécanismes de promotion des médias communautaires de proximité	710
Section 3 — L'alphabétisation des adultes	711
Section 4 — L'effectivité et l'accessibilité de l'information par la promotion de langues locales et vernaculaires.....	713
Section 5 — La promotion de la pratique du courrier des auditeurs et des parlementaires debout.....	715
§ 1. La pratique du courrier des auditeurs et les émissions populaires.....	715
§ 2. La promotion de la pratique des parlementaires debout.....	716
CHAPITRE II — LA PROMOTION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE PAR LES MÉDIAS ET LA CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE DE CONTRÔLE D'ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION	718

Section 1 — La promotion de l'accès aux médias et de la participation citoyenne	718
§ 1. La vulgarisation des principes démocratiques aux populations	719
§ 2. Les médias congolais et la société civile	720
§ 3. La promotion de la couverture médiatique des activités des femmes	722
§ 4. L'adaptation des programmes et la connaissance du public destinataire	723
§ 5. Les médias et les partis politiques	724
Section 2 — La création d'un observatoire citoyen de surveillance du respect de la liberté de la presse et de l'accès à l'information	729
CHAPITRE III — DU SOUTIEN EFFECTIF ET FINANCIER DE L'ÉTAT À LA PRESSE	730
Section 1 — L'aide financière de l'État à la presse	730
§ 1. L'aide directe	732
§ 2. L'aide indirecte	732
§ 3. Les aides exceptionnelles	732
Section 2 — La réglementation et la répartition équitable et transparente de la publicité	733
Section 3 — La promotion des investissements dans les nouvelles entreprises de presse	735
CONCLUSION	737
CONCLUSION GÉNÉRALE	739
A. Sur les plans institutionnel et juridique	739
B. Sur le plan professionnel	740
C. Sur le plan de leur accessibilité	742
BIBLIOGRAPHIE	744
I. LÉGISLATIONS	744
1. LES TRAITÉS INTERNATIONAUX	744
2. LES TRAITÉS RÉGIONAUX	744
3. LES TEXTES NATIONAUX	745
II. LA JURISPRUDENCE	745
III. DOCTRINE	746
IV. SITES WEB CONSULTÉS	760

INTRODUCTION GÉNÉRALE

I. Contexte de l'étude

1. Définition du sujet

Sous l'intitulé, « Le rôle des médias dans le fonctionnement d'un État de droit démocratique. Approche comparative de l'exercice de la liberté de la presse en droits belge et congolais », nous nous proposons d'analyser ce que devrait être la contribution ou l'apport des médias congolais dans le processus de l'instauration d'un État de droit démocratique dans ce pays en nous inspirant non seulement des principes qui gouvernent le secteur médiatique belge, notamment les médias audiovisuels de la Communauté française mais aussi de ceux universellement acceptés. Autrement dit, nous essayons d'évaluer, partant de ces principes, ce que doit être l'apport des médias congolais dans leur rôle principal d'information, d'éducation, de formation, de développement culturel et de divertissement. Nous voulons explorer l'influence de ceux-ci, en tant qu'acteurs sociaux, sur le processus de démocratisation. Quelle action devraient-ils mener dans la formation d'une culture politique démocratique du public, lequel est en quête de légitimité des institutions et des dirigeants qui doivent l'incarner dans un pays marqué par la violence et les guerres et où l'État de droit a du mal à se mettre en place.

Il convient de connaître ce rôle que les médias devraient jouer ou vulgariser dans le processus démocratique actuel. En effet, l'espoir de tous les Congolais réside dans la reconstruction d'un État de droit démocratique qui nécessite la contribution de tous les acteurs, dont les médias.¹ Thierry Virculon, spécialiste des questions congolaises, souligne l'importance de l'État de droit dans ce pays : « De la restauration de l'État de droit sont toujours attendus des bénéfices en termes de sécurité, de développement, d'État de droit, de maintien de la paix et d'organisation des élections, de bonne gouvernance et de démocratisation ».²

L'objectif annoncé de notre étude n'est pas de dénoncer les dysfonctionnements des médias congolais sur des bases philosophiques ou militantes mais de confronter les principes juridiques universellement acceptés aux réalités de ces derniers, tant il est vrai que des médias libres, indépendants et pluralistes organisés structurellement et financièrement sont un vecteur de développement politique d'une société. Autrement dit, nous voulons vérifier si les médias congolais ont la capacité réelle d'être un support de la démocratie naissante dans le pays. Ces médias ont été et sont toujours confinés à un rôle de propagande au service du gouvernement et du parti au pouvoir, à tel point qu'ils sont toujours accusés de ne pas servir l'intérêt public et d'accepter d'être des outils de promotion pour les gouvernants au détriment des gouvernés.

Partant de l'observation et de l'analyse d'un modèle de référence, nous citons l'exercice de la liberté de la presse en droit belge, des pistes de solutions sont proposées dans la partie prospective de ce travail et permettent d'engager un débat sur ce qui est souhaitable pour le futur afin que les médias congolais contribuent, de manière effective et efficiente, à la reconstruction d'un État de droit démocratique dans ce pays.

¹ Par reconstruction d'un État de droit démocratique, nous désignons le processus démocratique en cours qui a débuté le 24 avril 1990 avec la libéralisation de la vie politique en RDC par le président Mobutu. Nous faisons aussi allusion à la première République de 1960 à 1965.

² T. VIRCOULON, « République démocratique du Congo : La démocratie sans démocrates », Paris, publication de l'Institut français des relations internationales (IFRI), n° 2006/3, « Politique étrangère », 2006, p. 5, URL : www.cairn.info/revues-politique-etrangere-2006-3-page-569.htm

Notre hypothèse est que le cadre sociopolitique congolais dans lequel le secteur médiatique a évolué a induit plusieurs configurations au niveau du fonctionnement de la presse (écrite, audiovisuelle et électronique) provoquant, dans les faits, une désarticulation, un discrédit ou un manque total de confiance en celle-ci. En effet, le fonctionnement de la presse en RDC évolue dans un cadre sociopolitique marqué à la fois par des luttes se transformant parfois en des affrontements armés, menant à des négociations et à des accords politiques. La presse a souvent alors travaillé dans ce contexte de violence et a été utilisée abusivement jusqu'à en être l'une de principales victimes par une méconnaissance juridico-institutionnelle, une hostilité injustifiée et une clochardisation, empêchant ainsi les masses populaires congolaises d'accéder à son antenne.

Cette situation des médias congolais a justifié la tenue des états généraux de la presse à la Conférence nationale souveraine (CNS), ce grand forum national qui a tenté de baliser les chemins à suivre par les différents acteurs pour reconstruire l'État afin de confirmer sa place prépondérante dans le concert des Nations. Il en a été de même en effet avec les Accords de paix de Pretoria, en Afrique du Sud, signés à Sun City le 17 décembre 2002 qui ont abouti à la promulgation de la Constitution de la transition du 4 avril 2003 qui a consacré, pour apaiser les vives tensions politiques de l'époque, cinq institutions citoyennes devant accompagner la transition démocratique en RDC.³ Parmi ces institutions, la Haute autorité des médias (la HAM) a été instituée comme pour tenter de reconnaître enfin le rôle et la responsabilité sociale des médias dans cette transition politique. Cette instance, animée par des professionnels, a essayé de s'imposer en affirmant la liberté de la presse et a consacré l'essentiel de ses activités à la régulation du secteur médiatique, malgré le refus du ministre ayant l'Information et la Communication dans ses attributions de lâcher l'emprise que l'État a toujours eue sur la presse.

En effet, si les médias ont souvent été utilisés en RDC comme référence privilégiée de propagande par les différents régimes politiques, leur rôle a rarement été considéré comme prépondérant susceptible d'apporter un éclairage particulier au processus de transition démocratique. Dans un processus de reconstruction nationale et de reconstitution de l'unité démocratique d'une nation, le rôle de la presse écrite, de la radio, de la télévision et de la presse électronique est capital pour la participation de la population au développement de la démocratie. Celle-ci ne peut être effective que par les relais des moyens d'information et de communication libres, indépendants et pluralistes. La liberté d'expression des idées et des faits est un des fondements de l'ordre démocratique dans toute société. Elle permet le plein développement des œuvres scientifiques et artistiques et facilite l'épanouissement de la personnalité de chacun bien qu'elle constitue parfois une menace pour la démocratie. Elle sert d'outil à l'exercice d'autres libertés comme celles d'association, de réunion, de conscience ou de culte.

La Cour suprême du Canada, dans les affaires *Alberta Statutes* et *Dolphin Delivery* souligne le caractère fondamental de la liberté d'expression des médias : « La liberté d'expression des médias n'est toutefois pas une création de la Charte. Elle constitue l'un des concepts fondamentaux sur lesquels repose le développement historique des institutions politiques, sociales et éducatives de la société occidentale. La démocratie représentative dans sa forme actuelle (qui est en grande partie le fruit de la liberté d'exprimer des idées divergentes et d'en discuter) dépend pour son existence de la préservation et de la protection de cette liberté ».⁴ La démocratie dont il est question ici est un ordre de valeurs, de principes d'humanité que la violence, l'arbitraire ou les forces idéologiques ne peuvent garantir ni légitimer. Seul un État de droit fondé sur ces valeurs de dignité humaine du citoyen, de liberté fondamentale, de participation communautaire, d'harmonie, de paix sociale et de bonheur collectif est protecteur de la démocratie.

À cet effet, les médias, outre leur rôle d'éducation et de divertissement, doivent fournir, vulgariser, des informations relatives à ces valeurs intrinsèques de la démocratie qui influencent les opinions et les attitudes ainsi que les choix politiques. Ainsi, ils auraient lutté contre l'ignorance politique du citoyen

³ L'article 154 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003 énumère cinq institutions d'appui à la démocratie, notamment : la Commission électorale indépendante (CEI), l'Observatoire national des droits de l'homme (OBNDH), la Haute autorité des médias (la HAM), la Commission vérité et réconciliation (CVR), et la Commission de l'éthique et de lutte contre la corruption (CELC).

⁴ Cour suprême du Canada, affaire *Alberta Statutes c. Dolphin Delivery*, 1938, R.C.S., 573, p. 583.

dont la puissance a toujours été la cause dans l'histoire de bien des tragédies. Les responsables politiques, étant élus par le peuple qui est le principal destinataire du message médiatique, ont besoin des médias pour faire passer leurs discours ou programmes. En présentant une gamme d'opinions, les médias permettent à la population de faire ses choix politiques. Pour cela, ils constituent un élément essentiel dans la création et le développement d'une culture démocratique dans tout pays. Ces derniers devraient s'assigner comme but, non seulement la défense des droits du citoyen mais aussi la mise en œuvre d'une participation active à la chose publique. Cette existence civique nécessite une consécration constitutionnelle de la liberté d'expression et un accès facile à l'information.

Parlant du rôle de la presse dans une perspective démocratique pluraliste, Anne-Marie Gingras considère que « l'information est cruciale à plusieurs moments. Elle a d'abord une fonction d'alerte et permet d'abord aux citoyens de connaître les problèmes qui mettent leurs intérêts en cause. Elle a ensuite, une fonction de mobilisation politique. La circulation de l'information entre individus partageant des problèmes communs est nécessaire afin que ceux-ci se rassemblent en groupes organisés pour la défense ou pour la promotion de leurs intérêts. Elle aide enfin, les groupes d'intérêts à faire connaître leurs demandes et revendications au gouvernement, soit directement, soit par des canaux indirects tels que les médias ».⁵

Dans cette perspective démocratique, « le système politique est essentiellement conçu comme un processus de discussion qui permet aux citoyens, par la conversation et l'échange d'arguments, de s'accorder sur des valeurs communes et sur un but collectif. Le bien public ne résulte pas de la clairvoyance d'experts (modèle élitiste) ou d'affrontements et de négociations entre des groupes d'intérêts mais d'une délibération entre citoyens ouverts à la différence et fondamentalement altruistes ».⁶ Pour cette auteure, l'information médiatique joue un rôle d'intégration sociale et aide à la mobilisation non pas de certains groupes dans la société mais de toute la société en tant que collectif.

De son côté, Guillaume Turcotte, dans son livre, « Réinventer la démocratie et la vie politique », propose d'éduquer la population à la vie politique en lui donnant une source d'information neutre et critique et surtout, en lui donnant des outils pour se faire entendre.⁷ Ce rôle d'éducation politique de la population doit, certainement, être assumé par des médias responsables et encadrés par des institutions qui doivent constamment veiller à leur promotion. En effet, le fondement de toute démocratie est d'abord la participation directe du peuple à la gestion de la chose publique. Cette participation nécessite le recours à des moyens d'éducation, de sensibilisation, de transmission des valeurs ainsi que de vulgarisation de la règle de droit et des principes fondamentaux de tout État de droit. Dans une société démocratique, les médias permettent aux citoyens de comprendre les processus décisionnels qui les concernent. Les médias de service public jouent un rôle essentiel dans le respect de ce droit à travers leur mission de garantir, grâce à des moyens pertinents, un accès universel à des informations impartiales et à un choix diversifié de contenus de haute qualité qui répondent aux besoins d'une large variété de publics.

Dans un pays qui se cherche sur le plan démocratique comme la RDC, la principale mission des médias consisterait à soutenir des objectifs d'intérêt général tels que le progrès social, la sensibilisation du public aux processus démocratiques, la compréhension interculturelle et la cohabitation pacifique des ethnies hostiles, en s'appuyant sur un éventail diversifié de contenus (pluralisme de contenu). Les médias devraient éviter d'être des instruments de propagande politique, de haine ou de conflits interethniques. En tant que source importante d'informations, ils devraient être impartiaux et pluralistes dans la diffusion d'opinions politiques variées. Ils devraient être indépendants de toute ingérence politique, économique, militaire et culturelle, dans l'observation des critères rédactionnels élevés d'impartialité, d'objectivité et de probité.

⁵ A. -M., GINGRAS, « La communication politique. État des savoirs, enjeux et perspectives », Sainte-Foy (Québec), Presse de l'Université du Québec, 2003, p. 198.

⁶ Idem, p. 199.

⁷ P. A., PAQUETTE, « Renforcer la démocratie par l'amélioration des institutions », citant Guillaume, TURCOTTE, in « Éthique publique », vol. 13, n° 2, 2011, URL : <http://ethiquepublique.revues.org/657>

En tant que fournisseurs d'informations, ils seraient plus à même de promouvoir la démocratie s'ils remplissaient les trois conditions suivantes : leur indépendance par rapport aux forces en présence (forces institutionnelles, pouvoirs publics et politiques, les pressions économiques, les forces militaires et civiles, etc.), les informations qu'ils fournissent doivent être de qualité et l'accessibilité de leur offre doit avoir une sphère d'influence sur le public destinataire. En effet, quand ces trois critères seront remplis, les médias congolais seront capables d'accroître leur crédibilité et de contrôler le gouvernement en surveillant de près ses activités et en dénonçant ses abus. Ils permettront aux citoyens de prendre des décisions plus éclairées et plus réfléchies. Ils constitueront un pouvoir susceptible de transformer la société dans le sens de transparence et de responsabilité politique, pour autant qu'ils soient structurellement organisés et soumis à une réglementation et à une déontologie conforme aux normes universellement acceptées.

Notre but avoué dans cette étude consiste à examiner, dans le contexte congolais, les différents facteurs qui permettraient aux médias de ce pays d'assumer efficacement leur mission dans la reconstruction d'un État de droit démocratique, tout en mettant à la disposition du citoyen congolais un outil de réflexion et de sensibilisation à l'importance de la presse (des médias) afin de récupérer son droit à l'information longtemps confisqué par l'élite politique. Enfin, la RDC étant un réservoir d'expériences (pour tous ceux qui s'intéressent au rôle des médias dans la reconstruction des États après de longues périodes de transition et de conflits armés ou de crise). Il faut mettre à la disposition des futurs chercheurs, des institutions publiques, des acteurs de la société civile congolaise et des médias eux-mêmes, ce modeste instrument d'apprentissage des principes qui gouvernent non seulement le secteur de la presse mais aussi celui de la démocratie, en se servant de ceux-ci.

Limité par des contraintes matérielles, méthodologiques et temporelles, nous n'examinons pas tous les médias ou moyens d'expression. Le cinéma et les médias électroniques (Internet, réseaux sociaux) resteront, en principe, en dehors de notre champ de recherche. Notre attention s'attachera plus aux médias classiques : journaux et revues (presse écrite), radio et télévision (presse audiovisuelle). Il ne s'agit pas, non plus, d'une étude des médias comme le ferait un spécialiste de l'information mais tout simplement d'une évaluation juridique et sociologique de l'apport des médias comme acteurs sociaux, dans la reconstruction d'un État de droit démocratique.

2. Question centrale et hypothèses de travail

Nul ne conteste aujourd'hui l'importance des médias dans toute démocratie. Dans les arrêts *Handyside* du 7 décembre 1976 et *Lingens* du 8 juillet 1986, la Cour européenne des droits de l'homme a mis en valeur la liberté d'expression des médias consacrée par le paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en la considérant comme « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun ».⁸

La principale interrogation de cette dissertation est de savoir s'il est possible d'attendre des médias congolais un rôle fondamental dans le processus de démocratisation en cours, tant il est vrai qu'ils font face à de nombreuses carences d'ordre institutionnel, professionnel, structurel et demeurent inaccessibles au public. Autrement dit, les médias congolais sont-ils réellement capables d'être un support de la démocratie naissante.

Dans le cadre de notre recherche, la prise en compte et la reconnaissance juridique par l'État congolais du rôle clé des médias d'information dans le processus de démocratisation constituent la première hypothèse fondamentale de la présente étude. La deuxième condition, la plus importante, est

⁸ Cour eur. D. H., arrêts *Handyside* c. Royaume-Uni, 7 décembre 1976, req. n° 5493/72, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 24, § 49 ; arrêt *Lingens* c. Autriche, 8 juillet 1986, req. n° 9815/82, in, www.actu.dalloz-etudiant.fr

l'indépendance organique et fonctionnelle pour que les médias congolais jouent effectivement leur rôle d'acteurs de la démocratie à l'abri de toute ingérence des pouvoirs publics, politiques, économiques, militaires, etc. L'accessibilité du public à l'antenne et au message médiatique est enfin cette autre troisième condition nécessaire qui permet à un média, public ou privé, de promouvoir la démocratie. C'est donc sur ces trois hypothèses que repose l'essentiel de notre recherche.

A. La reconnaissance juridique de la presse par l'État

La reconnaissance du rôle des médias, leur organisation et leur gestion, dépendent du contexte politique et institutionnel dans lequel ils se développent, des conditions générales que leur impose l'environnement idéologique et de leur régime juridique. Le cadre institutionnel et juridique des médias est un des facteurs de garantie et de protection de la liberté de la presse. C'est pour cette raison qu'elle constitue la première hypothèse de notre recherche. En effet, ce cadre permet aux médias, publics comme privés, de se développer, d'être libres et restructurés pour mener à bien leur mission et pour permettre au public d'accéder librement à leur antenne dans un jeu démocratique.

L'organisation institutionnelle, la constitution, les lois, les règlements et les règles éthiques sont autant d'atouts pour le bon fonctionnement et la promotion de la presse dans une société démocratique. Personne ne peut douter de l'effet du droit et des réglementations sur l'indépendance, la qualité et l'audience des médias dans la société. En effet, la reconnaissance juridique et institutionnelle du rôle de la presse permet de limiter les ingérences des autorités publiques dans l'exercice de la liberté d'expression de celle-ci. À l'égard des particuliers, elle entraîne pour l'État une obligation d'intervenir activement y compris dans les relations entre médias. Pour cela, les différents cadres juridiques et institutionnels relatifs à l'exercice de la liberté de la presse doivent être suffisamment mis à jour et en harmonie avec les normes internationales en la matière. Ils doivent être clairs et accessibles et doivent énoncer avec assez de précision les libertés consacrées.

Ce cadre permet aux médias de s'exprimer librement et d'exprimer leurs opinions et en retour, de recevoir celles des autres. Il leur permet d'assurer l'éducation et la diffusion des droits proclamés par les divers instruments de protection des droits et des libertés fondamentaux, de recevoir ou de donner une éducation et de développer un esprit de tolérance et d'ouverture vis-à-vis des citoyens. Le même cadre est aussi nécessaire pour concilier les intérêts contradictoires et pour fixer les limites à ne pas franchir en vue d'assurer un équilibre des valeurs sociétales. En effet, plusieurs instruments internationaux de protection des droits de l'homme, notamment : la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), consacrent ce cadre et garantissent la liberté de s'exprimer, d'informer ou de s'informer à travers les médias.

Sur le plan national, le premier cadre légal de garantie et de protection du rôle de la presse est la constitution considérée comme le socle de tout État de droit démocratique, de tout droit et de toute liberté. Il en est ainsi du renforcement de la protection de la liberté de la presse aux États-Unis d'Amérique qui se trouve consacré par le premier amendement de la Constitution, appelée « Bill of rights », c'est-à-dire la Déclaration des droits. Aux termes de ce premier amendement, « Le Congrès n'adoptera aucune loi qui confère un statut institutionnel à une religion, aucune loi qui interdit le libre exercice d'une religion ou qui restreint la liberté d'expression ou de la presse ou le droit des citoyens de se réunir pacifiquement et d'adresser à l'État des pétitions pour obtenir réparation des torts subis ».⁹

⁹ O. DE SCHUTER, « Leading cases of European Court of human rights », Syllabus de cours, Louvain-la-Neuve, UCL, année académique 2001-2002.

En Angleterre, la reconnaissance du rôle d'une presse politique non soumise à censure préalable remonte aux dernières années du XVII^e siècle. Mais si la liberté de la presse était considérée comme partie de la constitution non écrite du royaume, sa mise en œuvre était étroitement limitée. Au début du XIX^e siècle, disparaissent peu à peu les entraves juridiques à la liberté de la presse.¹⁰ Pour le cas de ce pays, Francis Balle considère pour sa part, « le pamphlet *Aeropagitica* » comme la référence de la défense de la liberté d'expression. Pour la première fois en 1644, un poète anglais, John Milton, plaide pour la liberté d'imprimer sans autorisation ni censure, « for the liberty of unlicensed printing ».¹¹

En France, il a fallu attendre encore un siècle pour adopter la loi sur la presse du 29 juillet 1881, dans le droit fil de l'« *Aeropagitica* » et du « Bill of rights ».¹² Par cette loi, le régime de l'autorisation préalable à toute publication ainsi que le cautionnement sont abolis. Le système préventif a été remplacé par le système répressif qui se manifeste à travers quelques délits de presse tels que l'offense à la personne du président de la République, l'injure et la diffamation. Elle institua un régime de responsabilité du directeur de publication qui est responsable devant les tribunaux de l'action de ses journalistes et collaborateurs dans le journal qu'il dirige. Enfin, elle consacra des garanties procédurales en matière de liberté de presse telle que l'interdiction de la détention provisoire du prévenu, la limitation de perquisitions, la plainte de la victime comme condition préalable au déclenchement des poursuites par le parquet.¹³

Une loi suédoise de 1776 définit les éléments constitutifs de la liberté de la presse : interdiction de toute censure préalable, désignation d'un responsable de publication, droit de ne pas révéler ses sources d'information, détermination des cas de diffamation afin que soient protégées les libertés des personnes. C'était dix ans avant que, dans son Bill of rights, l'État de Virginie fasse de cette liberté l'un des remparts pour la liberté.¹⁴ En Belgique, la Constitution renforce également la liberté de la presse en interdisant à jamais la censure. En effet, aux termes de l'article 25 de cette même Constitution, « La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie ; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi ».¹⁵ Dans ce pays toujours, spécifiquement en Communauté française, la reconnaissance du rôle prépondérant des médias est expressément affirmée dans un contrat de gestion conclu entre les pouvoirs publics communautaires et la RTBF qui reçoit, en vertu de ce contrat, une subvention publique en contrepartie de laquelle elle doit assumer des missions de service d'information, de développement culturel, d'éducation permanente, de divertissement, etc..

En RDC, la Constitution du 18 février 2006, en ses articles 23 et 24, consacre les libertés d'expression, d'information et de la presse en soumettant leur exercice au respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui. Elle institue, en son article 212, un « Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication » comme « une de cinq institutions d'appui à la démocratie » qui est chargé de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les autres moyens de communication de masse dans le respect de la loi. Par ces dispositions constitutionnelles, le constituant congolais, conscient de la place des médias dans une société, a voulu réellement affirmer non seulement l'importance de la liberté d'expression mais aussi le rôle primordial de la presse comme actrice de la démocratie en cours. Il a aussi voulu que cette institution d'appui mène une action cruciale dans le renforcement et l'approfondissement de la liberté de la presse pour une information et une communication indépendantes dans l'enracinement de la démocratie.

¹⁰ R. PINTO, « Liberté d'opinion et d'information », Paris, Domat Montchrestien, 1955, p. 5.

¹¹ F. BALLE, in « Évolution de l'économie libérale », Alain KAYINDOU, Michel MATHIEN (sous la dir.), « La liberté d'expression face à l'évolution économique libérale », Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 7.

¹² Idem.

¹³ Idem.

¹⁴ R. PINTO, op. cit., p. 17.

¹⁵ F. DELPEREE, D. RENDERS, « Code constitutionnel ». Textes en vigueur au 1^{er} septembre 1996, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 39.

Mais dans les faits, il s'agit d'une énonciation plutôt que d'une reconnaissance du rôle de la presse dans le processus démocratique en cours. Malgré la volonté exprimée par le constituant congolais de garantir la liberté de la presse, les deux premières dispositions constitutionnelles fixent d'importantes limitations allant des expressions vagues à l'adoption de lois spécifiques. Ces limitations portent sur le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs, lequel respect peut conduire à toutes sortes d'interprétation et justifier une censure presque permanente de l'autorité publique dans l'exercice de la liberté de la presse.

En effet, le deuxième alinéa de l'article 24 de cette même Constitution stipule que « la loi fixe les modalités d'exercice de ces libertés ». Il s'agit d'une loi antérieure à ce texte constitutionnel, adoptée dans un contexte différent de dictature. En matière de liberté de presse, la loi du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse au Zaïre est plus liberticide et répressive en ce qu'elle admet un contrôle répressif a priori des publications par l'autorité administrative. Elle impose certaines formalités préalables : déclarations préalables, inscriptions et enregistrements, mentions et dépôts obligatoires qui constituent un moyen d'information préalable sur les publications dont le respect s'impose aux éditeurs d'écrit, périodique ou non.

Aux termes de l'article 22 de ladite loi, « Toute entreprise privée de presse doit introduire au préalable, auprès du ministère de l'Information et de la Presse, une déclaration comportant le titre du journal ou de l'écrit périodique et sa périodicité, les identités complètes du propriétaire et du directeur de la publication, l'identité de l'imprimeur du journal ou de l'écrit périodique, l'extrait et la preuve de la qualité de journaliste professionnel du directeur de publication ». L'article 34 de la même loi fait obligation au directeur de la publication et au propriétaire, au moment de la publication de chaque numéro du journal ou de l'écrit périodique, du dépôt légal. Ils doivent également, au titre de dépôt administratif, remettre deux exemplaires au ministère de l'Information et aux Archives nationales. Pour toute publication concernant la jeunesse, un dépôt spécial de deux exemplaires est fait au ministère de la Jeunesse. Comme nous pouvons le constater, ces deux dispositions légales attribuent la compétence en matière de déclaration et de dépôt légal, administratif et spécial, au ministre de l'Information et de la Presse qui a toujours le plein pouvoir pour contrôler le contenu avant toute parution ou pour fermer une entreprise de presse ou encore pour suspendre abusivement toute parution.

En matière répressive de la presse, la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la liberté de la presse prévoit en ses articles 10 et 73 à 88, un arsenal répressif faisant référence au Code pénal congolais qui réprime notamment l'injure, la diffamation, la propagation de fausses nouvelles, l'outrage au chef de l'État et la haute trahison comme des délits de presse dont la sanction peut consister en une peine d'un mois à la peine de mort. L'expression délit de presse est abusivement utilisée par la même loi alors qu'elle est seulement usitée en droit civil car le droit pénal congolais ne connaît pas la division tripartite de l'infraction comme c'est le cas en Belgique où l'on distingue la contravention, le délit et le crime. Ce contrôle a posteriori d'ordre répressif n'est pas de nature à promouvoir la liberté de la presse car il en constitue une censure.

B. L'indépendance des médias

L'indépendance des médias comme condition première de leur capacité à assurer leur fonction demeure notre deuxième hypothèse de travail. Pour que les médias jouent leur rôle social de soutien à la démocratie, il faut qu'ils soient indépendants de toute pression du pouvoir et de l'argent pour produire une information crédible, sérieuse et objective qui porte sur des sujets d'intérêt public. L'indépendance dont il est question ici est triple. Il s'agit de l'indépendance financière de la presse, de l'indépendance structurelle de la gestion des organes de presse et de l'indépendance éditoriale. Les trois types d'indépendance interagissent et exercent une influence directe sur la performance et le fonctionnement de tout média qu'il soit public ou privé.

S'agissant de l'indépendance financière, la Fédération internationale des journalistes (FIJ) considère que « lorsque le journaliste vit dans la peur, la corruption et la pauvreté, il n'y a pas de liberté de la presse ».¹⁶ Il faut que les professionnels des médias soient mis dans de bonnes conditions de travail pour éviter la corruption au sein même des organes de la presse. Cette indépendance implique aussi la transparence de règles relatives à l'actionnariat dans les entreprises médiatiques et le respect de certains seuils de concentration dans l'industrie des médias afin de préserver le pluralisme de l'offre.

L'indépendance structurelle implique une autonomie administrative et de gestion. Elle est assurée par la loi qui veut que les dirigeants d'une entreprise publique de presse soient nommés par le parlement ou par une autorité administrative indépendante chargée de la régulation du secteur médiatique. Elle implique aussi la nomination de personnes capables et compétentes qui connaissent bien le domaine de la presse et non de membres des mêmes partis politiques que ceux d'un gouvernement.

L'indépendance éditoriale est une liberté collective assurée aux éditeurs de service d'un média. C'est une garantie qui leur permet d'enquêter et de diffuser ou de publier sans interférences excessives de son propriétaire, de refuser de divulguer leurs sources d'information. C'est un principe qui exige de strictes garanties en matière d'autonomie rédactionnelle car la production de l'information est un travail d'équipe qui doit être mis à l'abri de tout pouvoir hiérarchique pouvant modifier les sujets d'information. Il s'illustre par la désignation d'un responsable éditorial qui doit être un homme du métier.

Dans une société démocratique, l'information est un bien commun. Le droit d'informer et le droit à l'information sont garantis contre toutes contraintes politiques et sécuritaires de l'État. Ils sont protégés par une législation et par des moyens à la hauteur des enjeux, capables de promouvoir la qualité et la pluralité de l'information. La formation des professionnels de médias tant publics que privés, le respect des règles légales, déontologiques et éthiques, l'organisation et la structure des médias sont autant des garanties de cette indépendance et de l'objectivité de leur message. C'est cette indépendance qui permet aux médias de se poser en tenants d'un « contre-pouvoir » capable de s'opposer aux excès de l'exécutif, de surveiller le législatif qui se présente parfois comme une caisse d'enregistrement du gouvernement et de dénoncer les dérives du judiciaire dans diverses pratiques antidémocratiques. De ce fait, ils participeraient au jeu démocratique en restant utiles au bon équilibre des trois autres pouvoirs classiques de l'État. Cette indépendance appelle certainement une autonomie d'organisation et de fonctionnement des médias. Elle implique des compétences avérées de la part des professionnels des médias et une formation permanente des journalistes. Elle exige, enfin, le respect de certaines règles éthiques et déontologiques fixées par des organes d'autorégulation ainsi que la solidarité de ceux qui œuvrent quotidiennement dans les médias.

C. L'accessibilité du public à l'antenne et aux messages médiatiques

L'effectivité du droit d'accès du public à l'information est, enfin, notre troisième hypothèse de travail. En effet, ce serait « prêcher dans le désert » si les médias n'étaient pas accessibles aux publics auxquels leurs messages sont destinés. En matière d'effectivité, Hoebeke et Mouffe posent la question suivante : « À quoi servirait-il d'exiger une information de qualité si le lecteur, l'auditeur ou le téléspectateur n'était pas en mesure de la recevoir et d'en comprendre le sens et la portée ? ».¹⁷ Ne convient-il pas de mettre à la disposition du public les moyens nécessaires pour recevoir l'information dont il a besoin afin de comprendre le fonctionnement de la démocratie ?

Les pouvoirs publics et les médias ont respectivement cette obligation d'assurer au public les moyens nécessaires pour accéder à une information de qualité. Ils doivent innover en exploitant davantage les

¹⁶ Fédération internationale des journalistes (FIJ), « La liberté de la presse », URL : www.ifj.org/fr/themes

¹⁷ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, « Le droit de la presse. Presse écrite, presse audiovisuelle, presse électronique », 2^e éd., Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2005, p. 764.

nouvelles technologies de l'information qui permettent au public d'accéder à une offre diversifiée de contenus. L'accès aux médias les transforme en véritables outils de dénonciation de la mauvaise gouvernance publique, de toutes les antivaleurs qui déshumanisent les citoyens d'un État. Nous citons clairement ici, la corruption active et passive, le clientélisme, le népotisme, etc. Il s'agit d'un accès pour toutes les catégories sociales à tous les contenus médiatiques. Les médias doivent diffuser l'information au public mais ils doivent aussi faire entendre les voix de toutes les couches de la société. En ce qui concerne la presse écrite, elle doit savoir vers qui diffuser l'information en identifiant les lieux de lecture comme les écoles, les bibliothèques, les ONG, les églises, les associations, les autorités, les centres culturels, les cliniques et les universités. Une collaboration avec les acteurs de la société civile est nécessaire pour accéder à certaines informations qu'ils détiennent.

Compte tenu de la complexité du territoire et de certaines réalités socioculturelles congolaises, l'accessibilité du public congolais à l'information, à l'éducation médiatique, serait aussi possible en garantissant l'essor des médias communautaires congolais (implantés dans les campagnes rurales du pays) par l'octroi d'un statut et des moyens, sans lesquels leur existence est compromise. Dans les prochains développements, nous verrons que les médias communautaires congolais sont un véritable relais de l'éducation à la culture des médias, de l'instruction et de l'alphabétisation de la grande partie de la population. Ce sont de véritables outils de vulgarisation des principes de l'État de droit et de la démocratie. Pour s'assurer de la bonne compréhension de ces principes, il faudrait que les pouvoirs publics congolais favorisent le développement de ce type de médias. La lutte contre la pauvreté de masse s'inscrit aussi dans cette hypothèse d'accès aux médias. En effet, les médias congolais constitueraient une école d'apprentissage et de vulgarisation des principes de la bonne gouvernance dans tous les domaines sociaux : économique, social, politique, culturel, etc.

En ce qui concerne les médias congolais, ces trois hypothèses de travail pourraient être vérifiées et explicitées à partir de certains constats sur les plans institutionnel, professionnel et du public destinataire.

Sur le plan institutionnel

Pour juger de la capacité des médias à contribuer à la formation de la culture démocratique en RDC, il faut prendre en compte le contexte social et politique dans lequel ils agissent. Il est de notoriété publique que la relation entre les pouvoirs publics et la presse est déterminante pour la promotion, l'exercice et la liberté de la presse. En effet, l'absence d'indépendance des médias congolais demeure l'un des problèmes les plus difficiles après des années de délabrement institutionnel lié à la dictature du président Mobutu puis aux guerres qui ravagent le pays. Les médias dans ce pays fonctionnent dans un cadre constitutionnel, légal et réglementaire imprécis, sectoriel, liberticide et obsolète, ouvrant la voie à des entraves de tout genre.

La justice qui serait la garantie principale de la liberté de la presse est inféodée et corrompue. Pour montrer leur désapprobation à l'égard des organes de presse ou de certains de leurs propos ou de leurs conduites, les tribunaux congolais n'hésitent pas à utiliser l'arme des dommages punitifs et exemplaires avec parfois une rigueur étonnante. Pourtant ils savent que ces derniers travaillent dans des conditions financières déplorables. Cet état de répression par le juge congolais risque de menacer leur existence car il les amène à une autocensure.¹⁸ Pourtant aux États-Unis le juge a considéré dans l'arrêt New York contre Sullivan que « seule la diffusion malicieuse et intentionnelle de propos réellement diffamatoires serait punie ».¹⁹

¹⁸ M. FELICES-LUNA, « La justice en République démocratique du Congo : transformation ou continuité ? », Champ pénal/Penal field, vol. VII, 2010, URL : http://journal.openedition.org/champ_penal

¹⁹ P. TRUDEL citant la Cour suprême des États-Unis, arrêt New York Times v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964), in www.Journaldemontreal.com

L'aide à la presse, bien qu'énoncée expressément dans les différentes lois en la matière, n'est pas octroyée. Aucun budget n'est annuellement voté en faveur du développement ou de la promotion de la presse. De ce fait, les pouvoirs publics, loin de garantir l'égalité du droit d'accès aux médias, le pluralisme de l'information et l'indépendance des journalistes congolais, maintiennent un encadrement politique d'un audiovisuel public, privé des moyens financiers, d'indépendance, et participent à la fragilisation des médias privés indépendants qui font l'objet de toutes sortes de persécution.²⁰

Celle-ci consiste en des représailles physiques, à la violence, à l'emprise de l'État sur les médias publics qui dépendent d'abord de la politique du gouvernement et des administrations qui doivent préalablement filtrer toute information publique avant sa diffusion.²¹ À cette menace s'ajoutent parfois, le refus d'accorder des licences de radio et de télévision aux éditeurs épinglés de l'opposition politique, les poursuites judiciaires avec la condamnation à de lourdes peines de prison ainsi que l'interdiction des journaux et des chaînes de télévision et des stations de radio. Pour remplir leur fonction démocratique, les médias devraient être soustraits de l'emprise des pouvoirs publics et dépendraient de la régulation d'une instance administrative, réellement indépendante de ceux-ci, dans son organisation et dans son fonctionnement.

Sur le plan professionnel

Le degré de crédibilité de la presse dans le fonctionnement d'une démocratie est facteur de leur organisation structurelle et professionnelle. Les réalités socio-économiques sont un critère déterminant de l'indépendance de l'information. En l'état actuel de l'exercice de la liberté de la presse en RDC, les médias sont en proie à des problèmes financiers qui entravent leur capacité à assumer pleinement leur responsabilité et qui poussent à dire, malgré leurs efforts fournis depuis les années 1990, qu'ils sont loin de remplir leur rôle dans la reconstruction démocratique de l'État de droit. La conséquence directe de cette précarité est le manque crucial de structuration interne et l'absence de production audiovisuelle. Le dysfonctionnement des structures de formation des journalistes, la subjectivité des critères de recrutement, la précarité des conditions de vie et de travail des journalistes, l'absence d'un statut qui protège le professionnel des médias, le désordre qui règne dans les organisations professionnelles et l'inadéquation des règles déontologiques, sont autant de facteurs qui permettent de remettre en cause le rôle des médias congolais.

Faisant état de la presse congolaise, l'Institut Panos Paris, dans son ouvrage « Afrique Centrale : cadre juridique et pratique du pluralisme radiophonique », décrit la crise des médias congolais en ces termes : « C'est une presse profondément divisée, sans repères, sans esprit de corporation, sans encadrement, sans perspective de développement. C'est une presse désaffectée, peu informée, avec un accès restreint aux sources d'informations et disposant de peu de moyens d'investigation. À cette presse s'ajoute un envahissement de programmes étrangers qui traitent rarement des problèmes nationaux ou alors d'un point de vue extérieur au pays. Une répression sévère (saisies, destruction, arrestation et assassinats) caractérise celle-ci ». ²² Ainsi, la place donnée aux faits politiques, économiques, sociaux, sanitaires et éducatifs d'ordre intérieur est insuffisante.

Cette présentation de la crise médiatique congolaise par l'Institut Panos Paris confirme clairement les entraves au fonctionnement des médias congolais qui ne peuvent que faire ombrage au travail d'information que ces derniers sont censés réaliser. Ces entraves peuvent parfois consister à des

²⁰ Voir à ce sujet la loi de finance de 2018 qui dote la RDC d'un budget dérisoire de plus au moins 5 milliards de dollars, une somme insignifiante au regard de la grandeur du pays peuplé d'environ 80 millions de personnes. C'est certain que la part réservée au ministère de l'Information et des Médias est aussi dérisoire. Voir aussi Le Vif, « Kabila promulgue la loi électorale et le budget 2018, in www.levif.be/actualite/internationale/kabila

²¹ P. KAMBA, « Violence politique au Congo-Kinshasa », Paris, L'Harmattan, 2008, p. 210.

²² Institut Panos Paris, « Afrique Centrale : cadres juridiques et pratiques du pluralisme radiophonique », Paris, Karthala, 2005, p. 133.

formes graves de censure du travail médiatique dont l'assassinat des journalistes. De cette manière, ils sont obligés de s'autocensurer d'abord pour ne pas s'attirer les foudres de leurs prédateurs parmi lesquels, les représentants des pouvoirs publics en premier lieu.

La présentation des courants d'opinions considérées comme informations est pratiquement réservée aux opinions conformes à la doctrine du journal ou à la volonté de son créateur (parfois un homme politique). La presse prend parti et défend son parti pris. Elle laisse en même temps une place restreinte aux partis adverses. Les opinions hostiles de l'opposition sont souvent rapportées de façon à les discréditer. La radio et la télévision publiques (censées prester l'essentiel de leurs activités pour la réalisation de l'intérêt général) souffrent de l'emprise des pouvoirs publics et d'une intervention constante de ceux-ci dans sa ligne éditoriale. Il en est de même de l'Agence Congo Presse (ACP) qui est souvent attachée à la présidence de la République.

Sur le plan du public destinataire du message médiatique congolais

Les raisons d'intérêt public qui justifient l'existence même des médias sont aussi un autre facteur qui dépend de l'accessibilité du public à ces derniers et à leurs messages, c'est-à-dire l'accès du public à leur antenne et à l'information transparente et pluraliste qu'ils diffusent. En effet, en RDC, l'accès aux médias est presque l'apanage d'une petite minorité élitiste qui manipule l'appareil de l'État et qui ignore les besoins primaires de la population en matière d'information. Il en est ainsi des médias publics, à l'instar de la RTNC qui, sous le régime du président Mobutu, jouait le rôle du grand « tam-tam » pour répandre la propagande du dictateur. Quinze ans après la disparition de ce dernier, ce média consacre l'essentiel de ses programmes à vanter les soi-disant réalisations de l'actuel président Joseph Kabila et les « libéralités » de son épouse, Olive Lembe. Ils ne diffusent que la parole officielle et refusent de transmettre la voix discordante de l'opposition politique et de la société civile. L'effectivité du droit à l'information fait également face à plusieurs écueils liés à la méconnaissance des médias de leur public cible, au manque d'instruction d'une partie de la population, à la pauvreté, à l'opacité des administrations et à l'absence de toute réglementation sur l'accès du public à l'information détenue par les services administratifs de l'État.

Pour y arriver, une réforme globale du cadre juridique actuel des médias congolais s'avère une priorité. Les articles 23 et 24 de la nouvelle Constitution qui consacrent le droit à la liberté d'expression et celui à la liberté de la presse devront être modifiés en y intégrant les normes universellement acceptées et en y interdisant expressément la censure. Il en est de même de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse, de l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaire ainsi que d'autres lois sur le statut du magistrat congolais qui devra travailler en toute indépendance vis-à-vis de l'exécutif. L'institutionnalisation, par une loi au sens strict du terme, d'un Conseil supérieur de la presse indépendant de l'exécutif, chargé de la régulation du secteur médiatique et de la gestion de l'aide de l'État à la presse, est l'une des garanties sûres de l'indépendance du journaliste congolais.

La mise sur pied d'un code déontologique du journaliste congolais adapté aux réalités nationales et d'une instance professionnelle d'autorégulation, la restructuration des structures de formation, l'adoption d'une loi définissant le statut du journaliste professionnel et indépendant ainsi que les avantages liés à ces titres, permettraient aux médias d'œuvrer en toute indépendance et de remplir leur devoir de rigueur, d'équilibre, d'objectivité, d'honnêteté et de neutralité dans la collecte, le traitement et la diffusion de l'information. En effet, tout en étant acteurs de la vie sociale, les médias ont besoin d'une démocratie fondée sur le droit pour bien fonctionner. Il incombe donc aux responsables politiques d'en assurer les conditions nécessaires comme la liberté d'expression et la pluralité des sources d'information et des opinions exprimées. Pour cela, les médias doivent être libres, pluralistes et indépendants, tout en étant socialement responsables.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'a cessé de le rappeler dans sa Résolution 1003 de 1993 relative à l'éthique du journalisme : « la législation doit fournir le cadre juridique de fonctionnement des médias pour qu'ils réussissent à assurer un quelconque rôle social ». ²³ Mais outre ces règles de droit, ce rôle dépend très largement des normes culturelles et éthiques. Nous entendons par là, une conscience publique par laquelle les médias, tout en jouissant pleinement de la liberté d'expression et de ses corollaires, assument une responsabilité sociale. Dans une telle culture, les autorités publiques non seulement proclament solennellement les libertés de l'information mais elles en assurent aussi les moyens d'exercice tout en se soumettant à la loi et à la surveillance du public, sans succomber à la tentation d'entraver arbitrairement l'exercice de ces dernières.

C'est ce qu'affirme Jürgen Habermas quand il considère que « les procédures démocratiques de l'État de droit ont la tâche d'institutionnaliser les formes de communication nécessaires à une formation rationnelle de la volonté ». ²⁴ Cela revient à dire que le régime juridique de la liberté ou des libertés des médias est inséparable de certains facteurs. En effet, le droit de la presse est fonction du rôle politique et social, de la technique et de l'économie de la presse. Le contenu et les modes de réalisation du rôle social des médias évoluent avec ces faits sociaux, ces techniques et ces économies. Les médias ne peuvent mener à bon port ce rôle que s'ils sont libres, c'est-à-dire à l'abri de toute contrainte, quelle qu'en soit l'origine : gouvernementale ou sociale, externe ou interne. Ils doivent être capables d'exprimer tous les aspects de l'opinion et de remplir tous les objectifs que leur fixe la loi sans autre restriction que celle de leurs possibilités techniques. C'est pourquoi ils doivent avoir le contrôle de leurs moyens matériels et jouir de la stabilité financière. Ils doivent accéder normalement aux sources d'information intérieures aussi bien qu'étrangères et doivent avoir la possibilité d'offrir ces informations sur le marché national pour la promotion du débat public.

Le cadre approprié de toutes ces conditions d'exercice de la liberté des médias est l'État de droit qui tire sa force d'entraînement du fait qu'il est le seul à affirmer la légitimité d'un débat public sur le droit de chacun d'avoir et de revendiquer des droits. Raymond Carré de Malberg ne disait pas autre chose quand il affirma que « Le régime de l'État de droit est conçu dans l'intérêt des citoyens et a pour but spécial de les prémunir et de les défendre contre l'arbitraire des autorités étatiques ». ²⁵

Enfin, il est nécessaire que des médias libres soient à la portée de tous ceux qui désirent exprimer un message digne d'être communiqué au public car le principal objet de la presse est de donner une portée générale aux idées d'intérêt général. Ainsi le veut le pluralisme idéologique, un autre élément essentiel de toute démocratie. L'accès de tous aux médias congolais nécessite un travail d'éducation, d'alphabétisation ainsi qu'une démystification de l'administration qui continue à fonctionner sous le mythe du secret. Pour ce faire, une réforme de la Constitution garantissant à chaque citoyen congolais une liberté d'expression effective et un accès effectif à l'information administrative, y compris le journaliste et instituant une commission nationale d'accès à l'information devrait être votée par le Parlement.

3. Intérêt du sujet

Le premier intérêt qui serait attaché à notre étude serait d'ordre pédagogique. Étant nous-même confronté au manque criant d'ouvrage traitant du droit des médias congolais élaborés par des spécialistes dans ce domaine, nous jugeons utile de mettre à la disposition de l'étudiant congolais, surtout celui des facultés de droit et de la communication, ce modeste outil de recherche, tant il est vrai qu'il n'existe, jusqu'à l'heure actuelle, ni un ouvrage ni un cours de droit des médias. Pas plus

²³ Résolution n°1003 du 1^{er} juillet 1993 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à l'éthique du journalisme, Doc. 6854, URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml>

²⁴ J. HABERMAS, « La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public », cité par O. DE SCHUTTER et J. LE NOBLE, « Cours de théorie générale de droit », Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002.

²⁵ R. CARRE DE MALBERG, « Contribution à la théorie générale de l'État », Paris, Sirey, tome I, 1920, p. 488.

qu'il n'existe un code congolais de la presse. Cette masse d'informations puisée de diverses sources (publiques, doctrinales, jurisprudentielles, professionnelles, etc.), compilée et analysée avec une certaine rigueur scientifique, est autant utile et pertinente pour les publics congolais, professionnels, académiques, politiques, journalistes, magistrats, si elle est rendue accessible.

Nous espérons en effet, pour une modeste part, contribuer à la connaissance de l'action des médias congolais dans la formation d'opinions publiques sur les différents projets de société que pourraient présenter à la population les partis politiques lors des prochaines échéances électorales. La maîtrise du rôle que peuvent jouer les médias dans la formation d'une démocratie en RDC est nécessaire pour qu'une conscience civique se construise dans le chef du citoyen congolais et même de l'élite politique congolaise qualifiée, à tort ou à raison, d'immature. Pour cela, ce travail s'assigne plusieurs objectifs. Il veut :

- 1° appréhender pleinement la notion des médias ;
- 2° le pouvoir des médias à partir de certains principes juridiques ;
- 3° faire comprendre l'influence des médias congolais sur la société congolaise et l'enjeu qu'ils représentent pour la démocratie naissante dans ce pays ;
- 4° prendre en compte les chances offertes mais aussi les risques encourus par la prolifération des médias non formés et irrespectueux de l'éthique et de la déontologie professionnelles, des règles d'équilibre de l'information ainsi que celles de vérification et de recoupement des sources ;
- 5° examiner les moyens que l'État congolais met à la disposition des citoyens pour accéder à l'information compte tenu des engagements internationaux pris ;
- 6° proposer aux décideurs politiques cette étude qui met en évidence le rôle des médias dans une démocratie afin qu'ils reconnaissent l'importance de leur rôle social et politique.

Une étude sur le rôle des médias dans le processus de reconstruction de l'État de droit démocratique au Congo est aussi nécessaire, non seulement parce qu'elle permet aux professionnels des médias de déterminer une stratégie globale de communication avant, pendant et après les échéances électorales mais aussi du fait que les médias constituent une plateforme pour les débats démocratiques, reflet de la diversité culturelle. Cette recherche vise donc, d'une part, à mieux comprendre les dynamiques qui sont en jeu dans les paysages médiatiques et, d'autre part, à identifier les voies pouvant contribuer à les renforcer. Elle se veut un instrument de réflexion pour les professionnels de l'information désireux de prendre du recul par rapport à leur propre pratique et un outil d'analyse pour des acteurs institutionnels, politiques ou du développement soucieux d'identifier des moyens de contribuer à la reconstruction de la démocratie et de la paix dans ce pays.

Le deuxième intérêt de notre étude est d'ordre politique. Il s'agit de mettre à la disposition des décideurs politiques un outil de référence pouvant les aider à stimuler les réformes que la recherche propose pour améliorer le fonctionnement des médias congolais et de promouvoir un débat démocratique en reconnaissant le rôle primordial de la presse dans une société en mutation. Si les citoyens sont bien informés par des médias organisés, dans un environnement dans lequel les réalités sociales et politiques sont discutées, les problèmes seront moins nombreux. En effet, comme l'affirme Jean Mouchon, les médias sont un espace majeur de communication, d'échange et d'interaction politique.²⁶ En matière électorale, le bon fonctionnement des médias est plus que nécessaire pour l'information et la formation des électeurs. Dans ce processus difficile de démocratisation de la société congolaise, la stimulation de ces réformes est d'autant plus importante pour la presse. Une fois que son rôle sera bien reconnu par les mêmes décideurs politiques, elle pourra apporter sa contribution dans

²⁶ J. MOUCHON, « La politique sous l'influence des médias », Paris, L'Harmattan, p. 135.

l'éducation et la conscientisation de la population pour qu'elle prenne son destin en mains. C'est à travers des médias qui fonctionnent fondamentalement selon les normes universellement acceptées que le parlement fasse de son mieux pour que ses débats parviennent aux masses populaires. Les mêmes médias sont un véritable outil de la publicité et de l'éducation démocratique. Ce sont en effet, pour les décideurs politiques, des instruments efficaces pour entretenir le contact avec les citoyens. C'est par le biais des médias organisés, structurés que le parlement et les hommes politiques congolais devront informer les usagers des médias, c'est-à-dire leurs électeurs, de toutes leurs actions politiques car leur choix en dépend. Il est vrai que l'existence des médias libres, indépendants, support de l'expression, constitue l'une des conditions nécessaires pour la consolidation de la démocratie naissante dans ce pays.

Enfin, le troisième intérêt de cette étude est d'ordre social et vise à informer le grand public congolais (la société civile, les magistrats, les professionnels des médias, etc.) de l'existence des dispositions constitutionnelles, des conventions internationales et des principes et à faire mieux connaître à ce dernier, ces différents instruments de garantie et de protection de la liberté d'expression de la presse. Elle vise, enfin, à faire valoir les avantages, dans un pays en reconstruction, d'une presse reconnue institutionnellement, juridiquement, structurée et accessible à tous.

II. Méthodes et techniques d'approche du sujet

Nous avons recouru à plusieurs méthodes et techniques de recherche aussi bien dans l'explication des concepts et l'exploration que dans le traitement des informations à recueillir ou déjà recueillies. Dans un domaine très mouvant où beaucoup de principes et de paramètres restent encore à définir, nous ne pouvons que nous ouvrir aux réflexions les plus diverses. Nous sommes persuadés que c'est par le croisement des regards et la confrontation des diverses méthodes qu'il sera nécessaire d'aborder des questions qui sont sans doute très actuelles.

Pour rencontrer l'objectif que nous nous sommes fixé dans cette recherche, nous faisons spécialement référence à la méthode juridique presque dans chaque étape du travail. Par cette méthode, nous confrontons la réalité des médias congolais au droit existant en nous livrant à un exercice d'exégèse juridique, c'est-à-dire en interprétant les règles juridiques existantes, nous comprenons facilement les causes de certaines failles dans le fonctionnement des médias congolais. Ainsi, certains traités internationaux et régionaux, certaines dispositions constitutionnelles, de textes des lois et règlements, des livres de droit de la presse ainsi que les rapports des différents acteurs médiatiques, constituent notre première source de lecture et d'analyse. Notre raisonnement, dans l'usage de cette méthode, est déductif, c'est-à-dire que nous partons de l'analyse des principes universellement acceptés pour relever l'exception des médias congolais, étant donné que la logique déductive exige qu'on raisonne du général au particulier, avant de tirer une conclusion.

Comme techniques d'approche liées à cette méthode, nous faisons recours à la technique prospective pour essayer de concevoir et de proposer certaines pistes de solution pouvant aider au renforcement de la capacité des médias congolais à assumer leur mission. L'analyse s'appuie autant sur l'évolution politique et institutionnelle de la société congolaise que sur le cadre légal et réglementaire des médias dans ce pays. La même méthode juridique est complétée par la méthode documentaire dans la première partie consacrée à l'étude des considérations générales sur les notions d'État de droit, de démocratie, de la liberté d'expression et ses corollaires. La lecture des différents ouvrages nous a permis de prendre connaissance des travaux antérieurs qui ont été réalisés en la matière et qui touchent fondamentalement à notre domaine de recherche. Dans le choix et l'organisation des lectures, notre attention reste toujours focalisée sur notre question de départ. Seules les lectures qui nous apportent des éléments d'analyse et d'interprétation des phénomènes que nous étudions sont privilégiées. Nous avons demandé des conseils à des spécialistes du droit des médias et à des professeurs en communication et en sciences politiques.

La troisième partie de notre travail relative à l'analyse comparée de l'exercice de la presse en droits belge et congolais fait intervenir la méthode sociologique et comparative. Pour l'étude du droit belge de la presse, nous avons eu recours à la méthode comparative. Le but n'est pas de mener une étude de toutes les réalités juridiques des médias belges, nous n'en avons d'ailleurs pas la moindre prétention mais d'une analyse comparative des aspects les plus significatifs à l'instar de l'aide aux médias, de la régulation des médias, de l'accès du public aux médias, en vue de proposer certaines pistes de solution pour le bon fonctionnement des médias congolais. Nous ne voulons pas non plus considérer le modèle belge comme étant parfait, tant s'en faut.

Cette méthode a été complétée ici par la technique de l'interview libre et du questionnaire. Un questionnaire comportant un nombre limité de questions très précises a été soumis à des journalistes, à des directeurs de radios ou des télévisions, à des membres des sociétés civiles, des enseignants d'universités, à des chercheurs spécialisés ainsi qu'à des cadres politiques et administratifs et ce, dans les deux pays. Ce questionnaire nous a permis de récolter des données considérables sur les situations des médias à partir des différents chefs-lieux des provinces, recoupées avec des informations issues de divers témoignages directs et indirects.

Comme notre travail se veut pluridisciplinaire, la méthode juridique dont il a été fait fréquemment usage ici a sollicité le concours d'autres techniques et méthodes qui sont de mise dans d'autres disciplines scientifiques capables de l'enrichir dans son principe et son application. Il s'agit de la sociologie des médias dans l'analyse de l'état du lieu de la presse congolaise, de l'observation intégrale des faits empiriques. En effet, l'observation directe ou indirecte permet de mieux décrire la qualité du choix et des faits relatifs à la capacité opérationnelle des médias congolais de jouer un rôle utile dans la reconstruction d'un État de droit démocratique.

III. Plan détaillé et commenté de la thèse

Tout en restant dans le cadre de notre but avoué, celui de proposer trois grands axes de solutions pertinentes aux problèmes posés par les médias congolais, il convient d'exposer et de commenter celle-ci, en quatre parties. Il est entendu que le premier axe de solutions est d'ordre institutionnel et porte sur une réforme globale des lois et règlements relatifs à l'exercice de la liberté de la presse et de la justice dans ce pays, en incorporant, dans les nouveaux textes des lois, les normes internationales en la matière. Il en va d'ailleurs du respect des engagements internationaux souscrits par la RDC.

Le deuxième axe des réponses à trouver est d'ordre professionnel et structurel des médias congolais qui devraient faire l'objet d'une restructuration basée sur la mise sur pied d'un code de déontologie adapté aux réalités congolaises et d'une loi relative au statut du journaliste congolais et des structures de formation appropriées et modernisées, pour fournir une information de qualité et créer un espace de débat afin de se faire apprécier par un public qui a besoin d'une éducation à la démocratie. Le troisième volet de la réponse a pour objet l'effectivité du droit du public à l'information qui nécessiterait des moyens financiers d'aide à la presse, une législation instituant une commission d'accès à l'information administrative et l'éducation du public congolais.

Dans une première partie, notre démarche consiste à nous interroger sur les principes qui gouvernent l'État de droit et la démocratie en insistant, dans une approche purement théorique et descriptive, sur l'état des libertés dans les médias en général. Il s'agit d'une confrontation des principes ainsi décrits à la réalité politique et médiatique congolaise (première partie). La deuxième partie de notre étude se veut plus descriptive et analytique. Elle aborde les dynamiques des médias congolais et leurs caractéristiques dans les différents contextes institutionnels et juridiques du pays. Elle analyse les différentes législations régissant la presse congolaise et en décèle les failles (deuxième partie).

Dans la troisième partie, nous essayons de nous imprégner, par une analyse comparative, de la manière dont la liberté de la presse est exercée en Belgique, notamment par les médias audiovisuels de la

Communauté française (dite actuellement Fédération Wallonie-Bruxelles), pour nous éclairer, tant soit peu, sur la recherche des voies et moyens en vue d'améliorer le fonctionnement des médias congolais engagés, par leur rôle, dans la reconstruction de l'État (troisième partie). Enfin, la quatrième et dernière partie se veut prospective et synthétique de tous les sujets abordés et commentés. Il s'agit d'un condensé des propositions visant à remédier aux différentes failles qui entraînent le dysfonctionnement des médias congolais dans leur rôle social et politique d'information, d'éducation, de divertissement et de promotion culturelle et démocratique.

PREMIÈRE PARTIE — APPROCHE INTRODUCTIVE ET THÉORIQUE DE L'ÉTAT DE DROIT DÉMOCRATIQUE ET DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET SES COROLLAIRES

INTRODUCTION

Pour mieux cerner le sujet de notre recherche, nous essayons de réunir, dans une présentation synthétique, cohérente et compréhensive, l'ensemble des principes souvent fort complexes et inépuisables qui se rattachent à ces trois notions d'État de droit, de démocratie et de liberté d'expression. Pour ce faire, nous avons pris soin de nous en tenir strictement aux limites d'une présentation générale de ces matières, c'est-à-dire en évitant de déborder les frontières de la synthèse pour verser dans les détails de la réflexion analytique. C'est dans cette logique de réserve que nous nous devons de traiter la première partie de notre sujet de recherche qui a pour objectif de proposer un cadre théorique duquel découleront les hypothèses de recherche. Il s'agit de décrire et d'élucider les différentes notions et caractéristiques d'un État de droit démocratique, lesquelles devraient constituer la substance ou le contenu du discours médiatique, étant entendu que le rôle principal de la presse est d'informer les citoyens d'un pays. Autrement dit, l'information diffusée par les médias devrait avoir comme contenu, ces différents éléments caractéristiques de l'État de droit et de la démocratie. En effet, il convient de noter déjà que cet État ne peut être seulement formel, c'est-à-dire soumis à une hiérarchie des normes ou au droit, il doit aussi être substantiel, c'est-à-dire contenant certaines valeurs qui sont intrinsèques à l'homme et qui sont garanties et protégées par le même droit qui limite et qui cadre son action.

Première partie comporte trois titres consacrés à l'étude synthétique de l'État de droit (Titre I), aux notions essentielles de la démocratie (Titre II) et à l'analyse de la liberté d'expression et de ses corollaires (Titre III). Les principes développés dans ces trois titres constituent des référents théoriques qui éclaireront notre réflexion tout au long de notre travail, tant notre démarche se veut d'abord juridique, donc déductive, c'est-à-dire allant du général au particulier, du principe à l'exception. L'exception serait tout système ou tout ordre politique qui n'obéirait pas à ces principes universellement acceptés et régissant l'exercice de la liberté d'expression des médias dans leur rôle au sein d'une société.

TITRE I — NOTIONS GÉNÉRALES ET INTRODUCTIVES SUR L'ÉTAT DE DROIT

Le présent titre constitue une brève revue de littérature relative à la compréhension de l'État de droit. Dans un premier temps, nous essayons d'analyser les différentes acceptions de l'État de droit (chapitre I), ensuite nous décrivons brièvement les principes de fonctionnement d'un État de droit (chapitre II). L'étude des limites théoriques et pratiques de l'État de droit clôture ce premier titre (chapitre III).

Dans un rapport publié en août 2004, l'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, définit le concept d'« État de droit » ou de « légalité » comme désignant un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble d'individus, d'institutions et d'entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique et indépendante et compatibles aux règles et normes internationales en matière de droits de l'homme ».²⁷ D'après lui, « le même concept implique des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la décision, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire ainsi que de la transparence des procédures législatives ».²⁸

À l'époque contemporaine, la théorie de l'État de droit est devenue une référence en matière d'organisation juridique des sociétés politiques, une valeur dont se réclame la plupart des États de ce monde. Raymond Carré de Malberg, en donne la raison en affirmant que « Le régime de l'État de droit est conçu dans l'intérêt des citoyens et a pour but spécial de les prémunir et de les défendre avec leurs droits et leurs libertés fondamentaux contre l'arbitraire des autorités étatiques ».²⁹ La liberté d'expression ou de la presse étant l'une de ces libertés dont parle cet auteur, elle ne peut mieux s'exercer que dans le cadre d'un État de droit. Voilà une autre raison qui nous pousse à en saisir l'essentiel.

C'est l'occasion de signaler au passage qu'il ne s'agit pas d'une étude particulière et approfondie de l'État, ni de l'État de droit mais d'une synthèse des théories et des principes qui ont guidé notre réflexion tout au long de notre recherche, tant il est vrai que les médias, tout comme l'exercice de leur liberté, n'ont droit de cité que dans un État où la puissance publique est soumise à l'autorité de la loi. Pour le dire d'un mot, l'État de droit tire sa force d'entraînement du fait qu'il est seul à affirmer la légitimité d'un débat public sur le droit de chacun d'avoir et de revendiquer des droits.

²⁷ Rapport publié en août 2004 par le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan sur l'instauration de l'État de droit et les opérations de maintien de la paix, URL : www.operationspaix.net/État-de-droit.

²⁸ Idem.

²⁹ R. CARRE DE MALBERG, op. cit., p. 488.

CHAPITRE I — LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'ÉTAT DE DROIT

Un aperçu des différentes conceptions qui ont sous-tendé la notion de l'État de droit nous permet, dans le cas de notre étude, de bien comprendre l'action des pouvoirs publics en RDC. Autrement dit, nous voulons confronter cette action, dans la manière de régir la liberté des médias, à l'une des conceptions consacrées de l'État de droit par différents auteurs. À ce propos, nous ne retenons que deux conceptions de l'État de droit notamment, la conception formelle et la conception substantielle de l'État de droit. En réalité, le concept d'État de droit comporte une double signification : d'abord, une signification juridique selon laquelle la notion s'analyse en un État soumis à un ordre juridique formellement hiérarchisé, ensuite, une signification politico-idéologique selon laquelle l'ordre juridique régissant l'État de droit est matériellement libéral, fondé sur les droits et les libertés des citoyens, en l'occurrence les droits de l'homme.

Section 1 — La conception juridique ou formelle de l'État de droit

Cette conception définit l'État de droit comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Cette notion, d'origine allemande (Rechtsstaat), a été élaborée par le juriste autrichien Hans Kelsen qui a défini l'État de droit comme un « État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée ».³⁰ Dans ce modèle kelsenien, chaque règle doit tirer sa validité de sa conformité aux règles supérieures ou à la norme fondamentale, la « grundnorm »³¹. C'est ce que Kelsen appelle la hiérarchie des normes, un principe qui fera l'objet d'une section dans les développements suivants. Autrement dit, la règle de droit n'est valide que si elle se conforme à la norme des normes, la « grundnorm ».

Selon Jacques Chevalier, « l'État de droit est un État où, dans les rapports avec les citoyens, l'administration est soumise à des règles de droit ».³² Pour lui, l'expression « État de droit » associe deux termes dont la relation apparaît singulièrement complexe et susceptible de lectures contrastées. À première vue, dit-il, « elle fait ressortir le lien étroit, structurel, constitutif qui unit le droit et l'État, au point que les deux notions paraissent adhérer l'une à l'autre ».³³ D'une part, le droit appelle l'État ; qu'il soit défini à partir de ses finalités (la justice),³⁴ de son mode d'intervention dans les rapports sociaux (le procès) ou encore de sa puissance normative (la contrainte), il semble toujours aboutir irrésistiblement à l'État qui se présente comme l'incarnation même de l'idée du droit, le grand opérateur indispensable pour potentialiser la norme juridique en lui donnant sa pleine efficacité. D'autre part et à l'inverse, l'État appelle le droit : non seulement la puissance de l'État s'exprime dans et par la norme juridique et passe par l'édiction des règles obligatoires mais encore l'État est tout entier imprégné par le droit, coulé dans le moule juridique. La « juridicisation »³⁵ apparaît comme un des traits distinctifs de l'État en tant que forme d'organisation politique.³⁶

Cornu trouve dans l'État de droit « une situation résultant pour une société de sa soumission à un ordre juridique excluant l'anarchie et la justice privée ».³⁷ En un sens plus restreint, l'État de droit, dit-il, est un « ordre juridique dans lequel le respect du droit est réellement garanti au sujet de droit, notamment

³⁰ H. KELSEN, « Théorie générale du droit et de l'État », Paris, LGDJ, 1997, p. 45.

³¹ Ibid., p. 46.

³² J. CHEVALIER, « Droit et État », in *Revue d'études juridiques*, Bruxelles, 1986, n° 17, p.1 et ss.

³³ Idem.

³⁴ G. GURVITCH, « L'idée de droit social », Paris, Dalloz, 1932, p. 76.

³⁵ J. CHEVALIER, op.cit., p. 15.

³⁶ Ibid.

³⁷ G. CORNU (dir.), « État de droit », Paris, PUF, 1987, p. 325.

contre l'arbitraire ».³⁸ Cette définition nous intéresse dans la mesure où elle appelle un système d'égalité des sujets de droit devant les normes juridiques qui servent de cadre d'une justice indépendante. Les mêmes normes juridiques empêchent toute action de l'État qui relèverait de l'arbitraire. En matière de liberté d'expression, toute loi régissant ce domaine doit respecter la constitution. Il en découle que l'État de droit implique la soumission des gouvernants à la loi dont la limitation subjective ou objective est fixée par le droit qui interdit toute possibilité d'arbitraire, d'anarchie et de justice privée. En effet, pour que cette soumission au droit, caractéristique de l'État de droit soit menée à bien, il faut que l'action des gouvernements soit enserrée dans une hiérarchie des normes, au sommet de laquelle figure la « grundnorm », la constitution et que les juges soient suffisamment indépendants pour en sanctionner la méconnaissance.³⁹

Pour Raymond Carré de Malberg l'État de droit s'oppose à l'« État de police qui est celui dans lequel l'autorité administrative peut, d'une façon discrétionnaire et avec une liberté de décision plus au moins complète, appliquer aux citoyens toutes les mesures dont elle juge utile de prendre par elle-même l'initiative, en vue de faire face aux circonstances et d'atteindre à chaque moment les fins qu'elle se propose ».⁴⁰ Appliqué à notre sujet de recherche, un tel État, bien que nécessaire parfois pour la protection des libertés d'autrui et pour la limitation de la liberté d'expression, peut amener les gouvernements à adopter des mesures arbitraires qui ne peuvent que nuire à l'exercice de la liberté des médias. En effet, dans l'État de police, les règles protectrices des libertés ne s'imposent qu'aux personnes privées alors que dans l'État de droit elles s'imposent aussi aux pouvoirs publics. Les libertés publiques, en l'occurrence la liberté d'expression ou de la presse, ne peuvent donc se développer pleinement que dans un État de droit. L'État de droit est l'État qui, étant à la fois esclave et protecteur des libertés, tire sa légitimité de son aptitude à les développer et à s'y soumettre.

Cette conception, bien qu'intéressante à certains égards, reste trop limitative de la notion de l'État de droit. Nous ne devons pas perdre de vue que l'exercice de la liberté d'expression ou de la presse doit être respectueux des droits et des libertés fondamentaux d'autrui. Or défini de cette façon, l'État de droit reste trop formel et ne privilégie pas les droits de l'homme. Nous y trouvons néanmoins certains principes fondateurs comme celui de la hiérarchie des normes, de la soumission au droit, du respect du droit qui font l'objet du second chapitre.

En RDC, en effet, l'expression « État de droit » est très affectée dans les débats politiques mais elle y est pourtant sérieusement galvaudée. Même la nouvelle Constitution, en affirmant, dans son préambule et en son article 1er, que la République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, « un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc, sous le contrôle d'une justice indépendante et impartiale », ⁴¹ s'en fait une conception erronée. En réalité, le principe de hiérarchie des normes est énoncé et exprimé dans plusieurs instruments nationaux comme l'ont voulu les différents auteurs cités ci-dessus mais ce sont surtout ceux de la soumission des gouvernants au droit et du respect du droit et des droits des citoyens qui s'y trouvent bafoués chaque jour. Ainsi, il n'est pas étonnant qu'en matière de liberté d'expression de la presse, le ministre attitré prenne un arrêté qui viole la Constitution ou une loi ordinaire.

Il en est ainsi de l'arrêté du 12 novembre 2016 portant réglementation de la radiodiffusion sonore et de la télévision par des personnes physiques et morales étrangères pris par le ministre congolais de Communication et des Médias en représailles contre la Radio France internationale (RFI). Le pouvoir qualifie à tort ce média de pro-opposition en rapportant les réactions des Congolais relatives à la fin du deuxième mandat constitutionnel du président Joseph Kabila (qui ne peut plus se représenter aux prochaines élections). En effet, en vertu de ce décret, les personnes physiques ou morales de

³⁸ La notion d'arbitraire renvoie à toute action se situant en dehors des règles de droit et découlant du bon vouloir de la personne ou de l'organe qui décide ou qui agit. Voir aussi Ch. DEBBASCH et Y. DAUDET (dir.), « Lexique de politique », Paris, Dalloz, 6^e éd., 1992, p. 24. Le pouvoir arbitraire est le fait de deux sortes de régimes : l'un tyrannique et l'autre despotique.

³⁹ G. LE BRETON, « État de droit » Paris, Armand Colin, 1995, p. 24.

⁴⁰ Y. LEJEUNE, « Cours de théorie générale de l'État » Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002, p. 158.

⁴¹ Constitution de la Troisième République, Kinshasa, in Commission électorale indépendante (CEI), mars 2006.

nationalité étrangère peuvent être autorisées à opérer dans la radiodiffusion sonore et dans la télévision en RDC sous réserve de réciprocité et moyennant une participation majoritaire en faveur des Congolais.⁴²

Ladite autorité justifie sa mesure par des impératifs de sécurité et de réciprocité, ce que ne prévoit pas la Constitution en vigueur et la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse dans ce pays. Cet arrêté ministériel viole la Constitution et cette loi en ce qu'il ne respecte pas les accords signés entre le gouvernement congolais et la RFI. Il constitue une entrave au droit à l'information des populations de ce pays d'autant plus que cette chaîne étrangère est parmi celles qui informent le mieux et qui sont captées presque dans toutes les provinces et les coins les plus reculés. Le signal de la même chaîne a été fréquemment coupé mais cette fois-ci, il l'est presque définitivement depuis le 4 novembre 2016. Heureusement, la RFI qui émettait avant la coupure de son signal sur 105 FM, peut encore aujourd'hui être captée sur l'internet et sur la fréquence modulée (FM) 93.2 du pays voisin, le Congo-Brazzaville.

Section 2 — La conception politico-idéologique ou substantielle de l'État de droit

Selon cette conception, l'État de droit se caractérise par un certain contenu du droit en vigueur, sous-tendu par un ensemble de valeurs et de principes visant à assurer aux citoyens des garanties effectives contre l'État⁴³. En effet, pour les tenants de cette conception, une loi canalisant l'action de l'État ne saurait régir ou ne viserait autre chose qu'un certain nombre de garanties pour le citoyen. D'où son appellation de conception substantielle ou matérielle.

Contre la conception kelsenienne de l'identité de l'État et du droit, Jacques Chevalier considère que « l'État de droit ne saurait être réduit à un simple agencement hiérarchisé des normes juridiques, sans prise en compte du contenu même de ces normes : l'État de droit n'est pas l'État de n'importe quel droit mais d'un droit sous-tendu par un ensemble de principes et de valeurs ».⁴⁴ Alain Touraine dit la même chose quand il dit que « L'État de droit classique doit être dépassé en incorporant certaines valeurs, les droits de l'homme nécessaires à l'existence même des citoyens dans une démocratie ».⁴⁵ Autrement dit, outre l'existence des normes, l'affirmation et l'effectivité de ces valeurs dans la loi sont un facteur d'intégration de l'activité individuelle dans la vie collective et l'ordre social qui mérite une protection spéciale.

Pour Michel Dran, « c'est dans un système démocratique où cette protection peut être plus effective que dans tout autre système politique ».⁴⁶ Dans le système démocratique, pour que ces valeurs, ces droits de l'homme, puissent s'exercer, il revient à ceux à qui le peuple délègue le pouvoir pour le diriger et pour régler ses rapports réciproques, c'est-à-dire les gouvernants, de les reconnaître officiellement et de leur assurer une protection contre les atteintes des particuliers.

À la suite de Jacques Chevalier, Dworkin, dans sa théorie de la morale institutionnelle et dans sa critique du « iuspositivisme », affirme que « pour trouver la réponse correcte à certaines questions portant sur les droits des citoyens, nous devons mettre en lumière les principes qui sous-tendent la constitution ».⁴⁷ Dworkin fait état, non seulement de la constitution comme fondement de l'État mais aussi des droits des citoyens qu'il appelle « droits institutionnels ». Pour lui, la théorie normative est

⁴² Article 1^{er} de l'arrêté du 12 novembre 2016 portant réglementation de la radiodiffusion sonore et de la télévision par des personnes physiques et morales étrangères, URL : <https://actualite.cd/wp-content/uploads/2016/11/RFI1-1132x670.jpg>

⁴³ D. COLAS, « État de droit », Paris, PUF, 1987, p. 254.

⁴⁴ J. CHEVALIER, « L'État de droit », coll. « Clefs/politiques », 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1994, p. 158.

⁴⁵ A. TOURAINE, « Qu'est-ce que la démocratie », Paris, Fayard, 1994, p. 45.

⁴⁶ M. DRAN, « Contrôle juridictionnel et garantie des libertés publiques », Paris, LGDJ, p. 3.

⁴⁷ R. DWORKIN, « Taking Rights Seriously », pp. 101-105, cité par O. DE SCHUTTER et J. LE NOBLE, « Cours de théorie générale du droit », Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002, p. 187.

incapable de comprendre la signification d'une constitution dont la fin est la protection des droits des citoyens qui doivent cohabiter avec les institutions publiques. Il nous semble que la conception de Dworkin limite la constitution aux seuls droits fondamentaux des citoyens. En effet, ces droits ne constituent pas l'ensemble de la constitution qui régit d'autres domaines comme les relations internationales de l'État, la séparation des pouvoirs étatiques, etc.

L'idée maîtresse dans cette conception substantielle de l'État consiste en ce qu'il ne suffit pas d'élaborer une constitution, encore faut-il qu'elle consacre les droits et les libertés des citoyens qui doivent être respectés par les gouvernants. Pour cela, les règles constitutionnelles doivent être scrupuleusement observées par les pouvoirs publics. Compris ainsi, l'État de droit se définit précisément comme celui où l'autorité s'exerce conformément à des règles juridiques qui reconnaissent aux citoyens des droits qu'ils peuvent faire valoir à l'encontre du pouvoir.⁴⁸ La notion des droits des citoyens renvoie aux droits de l'homme qui sont des prérogatives dont sont titulaires les individus et qui sont généralement reconnus par la loi, par des normes constitutionnelles ou par des conventions internationales afin que leur respect soit assuré, si besoin en est même, contre l'État. La liberté d'expression et ses corollaires relèvent donc des droits de l'homme, objet de l'État de droit.

En RDC, et c'est en cela que cette conception nous intéresse, la Constitution a certes été élaborée et consacre ces droits et libertés, mais la pratique renseigne qu'elle l'a été pour calmer la communauté internationale (qui exigeait la restauration de l'État de droit) et pour légitimer le pouvoir et non pour faire respecter les droits individuels et collectifs pourtant proclamés. L'existence d'un texte constitutionnel qui proclame les droits et les libertés de l'homme et d'autres lois dans ce pays ne suffit pas pour conclure à l'existence d'un État de droit. La même Constitution, tout comme ces mêmes droits et libertés sont constamment violés par les pouvoirs publics qui dérivent dans les assassinats, les meurtres, les arrestations et les détentions des journalistes et militants des droits de l'homme. Les citoyens sont souvent privés de leur droit à l'information et d'une presse libre, objective, par l'élaboration des arrêtés ministériels anticonstitutionnels.⁴⁹

§ 1. La constitutionnalisation des droits de l'homme

L'étude de la constitutionnalisation des droits de l'homme et de la constitutionnalité nous permet de connaître le statut juridique (valeur constitutionnelle ou légale ou décréte) de la liberté d'expression et de la presse en droit. Nous y consacrons une analyse dans le traitement du contrôle constitutionnel des lois limitatives de ces libertés. En effet, la constitution est la base, le socle de tout État de droit où l'ensemble des prérogatives reconnues aux citoyens doit être défini par la loi fondamentale et où la structure et les rapports entre les pouvoirs classiques de l'État et les citoyens sont soumis à la même loi car il ne peut y avoir d'État de droit si l'État agit contre les libertés des citoyens. Dans cet État, les droits et les libertés fondamentaux (tous dans leur ensemble) doivent donc avoir un statut constitutionnel et non légal.

Aux États-Unis par exemple, la liberté d'expression est la première liberté constitutionnelle américaine. En tant que droit constitutionnel, la liberté d'expression semble beaucoup plus étendue aux États-Unis que dans toute autre démocratie. Cette consécration constitutionnelle de la liberté d'expression, la « freedom of speech », confère un pouvoir fort aux médias américains. Les affaires « Watergate » ou Monica Lewinsky sont éloquentes à cet égard. Ainsi, il est difficile pour l'exécutif américain de fermer un journal ou une maison de presse pour l'avoir critiqué ou choqué. La garantie constitutionnelle de cette liberté est un véritable verrou contre toute censure.

⁴⁸ C'est nous qui définissons ainsi l'État de droit.

⁴⁹ Voir rapport JED de 217 qui dénonce la répression systématique et sans complexe de la liberté de la presse et d'expression sous le régime actuel.

En RDC, le constituant, après plusieurs décennies de guerres meurtrières (véritables états de négation des libertés individuelles et publiques), a réaffirmé dans la Constitution du 18 février 2006, son attachement aux droits humains et aux libertés fondamentales tels que proclamés par les instruments juridiques internationaux auxquels il a adhéré. Il a ainsi intégré ces droits et libertés dans le corps même de cette Constitution. Pareil attachement est ainsi libellé dans le préambule de cette loi fondamentale : « Réaffirmant notre adhésion et notre attachement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux Conventions des Nations unies sur les droits de l'enfant et sur les droits de la femme, particulièrement à l'objectif de parité de représentation hommes-femmes au sein des institutions du pays, ainsi qu'aux instruments internationaux relatifs à la protection et à la promotion des droits humains ».⁵⁰

Ainsi, le deuxième titre de ladite Constitution porte sur les droits humains, sur les libertés fondamentales et sur les devoirs du citoyen et de l'État quant à la protection et à la promotion de ces derniers.⁵¹ C'est l'article 60 qui consacre ces devoirs en ces termes : « Le respect des droits et des libertés fondamentaux consacrés dans la Constitution s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne ». Il s'agit évidemment d'une protection verticale et horizontale de ceux-ci. Le constituant congolais fait obligation à l'État de promouvoir et de protéger ces prérogatives en ne tolérant pas des atteintes de la part d'autres particuliers. Il doit aménager les conditions de leur exercice effectif et fournir une assistance judiciaire afin que leur défense soit effective.

S'agissant de la liberté d'expression des médias et ses corollaires, celle-ci se trouve consacrée par les articles 23 et 24 qui parlent des libertés d'expression, de la presse et d'information. Mais contrairement à la constitution des États-Unis où cette liberté est ancrée dans le premier amendement du « Bill of rights », c'est-à-dire la Déclaration des droits et où la censure est proscrite à jamais, cette Constitution institue une censure déguisée sous forme d'ordre public ou des bonnes mœurs. En effet, aux termes de ses articles 23 et 24 : « l'exercice des libertés d'expression et de la presse est garanti sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs ». Nous signalons qu'aucun texte, qu'aucune disposition constitutionnelle ne définit ces deux notions d'ordre public et des bonnes mœurs. Pareille situation ouvre la voie à l'arbitraire des pouvoirs publics qui peuvent, pour un petit rien, restreindre ces libertés au nom de la préservation de celles-ci. Les termes qu'elle utilise pour consacrer ces libertés sont imprécis et confus. Nous le démontrerons un peu plus loin dans nos développements. En outre, compte tenu de la complexité du territoire congolais et de la situation politique actuelle, cette Constitution n'a pas été suffisamment portée à la connaissance du public dans les quatre langues nationales. Elle reste un produit consommé à la capitale par quelques citoyens et reste méconnue par l'élite provinciale.

Cependant, la proclamation constitutionnelle de ces prérogatives n'assure pas seule l'effectivité de l'État de droit. Il faut mettre en place un contrôle de constitutionnalité afin de garantir la conformité des lois à la constitution et au respect des droits fondamentaux et d'assurer la cohérence (par l'interprétation) de l'ordre juridique et de la démocratie.⁵² Le contrôle de constitutionnalité vise en premier la promotion et la protection des droits de l'homme, le respect de la constitution, la séparation des pouvoirs, la limitation des pouvoirs ainsi que le contrôle juridictionnel. À ce sujet, la même Constitution institue, en son article 157, une Cour constitutionnelle qui comprend neuf membres nommés par le président de la République, dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en Congrès et trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature.⁵³ Cette Cour est opérationnelle et effective depuis le 15 octobre 2013 conformément à la loi organique n° 13/026 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Elle exerce les compétences suivantes :

⁵⁰ Commission électorale indépendante (CEI), « Constitution de la République Démocratique du Congo », Kinshasa, mars 2006, p. 2.

⁵¹ Idem, pp. 4-8.

⁵² H. KELSEN, « Théorie pure du droit », cité par P. RAYNAUD, « Positivisme juridique et démocratie », in « L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER », Paris, Economica, 2006, p. 875.

⁵³ Articles 157 et 158 de la Constitution de la République Démocratique du Congo.

- 1° elle est juge de la constitutionnalité des lois, des actes ayant force de loi, des édits et des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du congrès, des institutions d'appuis à la démocratie ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives ;
- 2° elle connaît des recours en interprétation de la Constitution et tranche des conflits de compétence entre les pouvoirs législatif et exécutif, entre l'État et les provinces ainsi qu'entre les ordres de juridictions ;
- 3° elle est le juge pénal du président de la République et du Premier ministre ;
- 4° elle est également dotée des compétences en matière électorale et juge de la régularité du processus des élections présidentielles et législatives au niveau national et du référendum.

Cette Cour constitutionnelle serait la juridiction gardienne de la Constitution mais, depuis sa création le 15 octobre 2013, elle n'échappe pas à l'emprise de l'exécutif congolais qui influence parfois les décisions qu'elle doit rendre. De ce fait, elle n'est pas crédible et digne de confiance de la part de la population qui la considère comme un organe du gouvernement ou comme un service de la présidence qui lui dicte sa volonté.

Par ailleurs, du point de vue de l'organisation politique et du droit constitutionnel, la RDC, estime Grégoire Bakandeja « est un pays consommateur de constitutions. Au moins sept, en quarante-cinq ans, dont trente-deux passés sous une seule constitution continuellement révisée, parfois avec un bout de crayon, par de simples discours, par des communiqués ou même en silence ». ⁵⁴ L'on peut comprendre aisément qu'à la différence des autres États où les constitutions sont presque rigides et où les libertés publiques sont garanties de manière presque intangible, la perméabilité de la Constitution congolaise prête au doute quant à la garantie du droit à la liberté d'expression et de la presse.

§ 2. Le rôle des conventions internationales des droits de l'homme

Partant du principe que l'État est aussi sujet de droit international, il est déjà une catégorie de droit international. L'institution étatique a une face interne et une face externe qui, précisément, sont reprises par toutes les définitions conventionnelles, coutumières et jurisprudentielles. ⁵⁵ Sous cet angle, l'État de droit se comprend comme une entité souveraine qui, d'une part, respecte son propre droit interne et d'autre part, observe le droit international en usant des prérogatives lui reconnues par les autres États. Il exécute les engagements internationaux auxquels il a librement souscrit. Sinon, l'on concevrait mal, au nom de l'unité d'un sujet de droit, que l'État adopte un comportement légal sous l'angle interne, d'un côté et simultanément suive une attitude illicite au plan international, d'un autre côté. Donc l'État de droit sous cet angle est cette entité qui se plie au droit aussi bien interne qu'international.

Les droits de l'homme comme la liberté d'expression des médias, sont un concept selon lequel tout être humain possède des droits universels, quels que soient le droit positif en vigueur ou les autres facteurs locaux tels que l'ethnie ou la nationalité. De ce fait, les instruments internationaux influencent la constitutionnalisation des droits de l'homme au niveau national. En effet, le droit international (des droits de l'homme) impose à l'État des obligations de résultat, c'est-à-dire qu'il doit garantir un certain

⁵⁴ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, « Institutions de l'État de droit et de la démocratie en Afrique : l'expérience congolaise », in « Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber amicorum Marcel Antoine LIHAU », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 53.

⁵⁵ S. BULA-BULA, « Esquisse sur le concept d'État de droit » in « Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 342.

résultat tout en restant libre du choix des moyens à mettre en œuvre pour réaliser des droits et des libertés pour lesquels il s'est engagé. Ces moyens peuvent consister en la reconnaissance par ses juridictions d'appliquer directement les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, en l'adaptation du droit interne à ces conventions internationales, du moins pour ses aspects non conformes au droit international, en la prévision d'un recours effectif en cas de violation de ceux-ci et en la budgétisation des moyens financiers pour la mise en œuvre effective de ceux-ci, etc.

L'effectivité de ces droits et de ces libertés fondamentaux exige de la part de l'État de s'abstenir de certains comportements. L'obligation qui s'impose à lui dans l'ordre juridique international est de respecter les droits et les libertés qu'il s'est engagé à garantir aux citoyens placés sous sa juridiction. Il s'agit d'une obligation négative d'abstention, c'est-à-dire qui lui interdit de s'immiscer dans ces droits ou dans ces libertés reconnus, sauf dans certains cas motivés par la légitimité et répondant à un besoin impérieux et nécessaire.⁵⁶ Concrètement, il découle de cette obligation négative que l'ingérence de l'État dans l'exercice ou la jouissance du droit ou de la liberté en cause ne peut avoir lieu que pour certains motifs déterminés, soit limitativement énumérés par la loi, soit qui, à tout le moins, peuvent être considérés comme légitimes et répondant à un besoin impérieux (exigence de légitimité).⁵⁷ Ensuite, l'ingérence doit avoir une base dans le droit interne, la réglementation qui la prévoit devant en outre respecter certaines conditions formelles (exigence de légalité). Enfin, l'ingérence doit être limitée à ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif légitime qu'elle poursuit (exigence de nécessité).

En RDC, le constituant a affirmé son adhésion et son attachement à la DUDH (spécialement à son article 19 relatif à la liberté d'expression), au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi qu'aux Conventions des Nations unies relatives aux droits de l'enfant et de la femme. C'est ainsi que les dispositions de l'article 23 de la nouvelle Constitution relatives à la liberté d'expression reprennent certains énoncés de l'article 19 de la DUDH. Celle-ci consacre tout un titre aux droits et aux libertés fondamentaux qu'elle catégorise en trois générations : les droits civils et politiques (articles 11-33), les droits économiques, sociaux et culturels (articles 34-49) et les droits collectifs (articles 50-59).

Cependant, sur le papier, la nouvelle Constitution accorde une grande importance aux droits de l'homme et des peuples mais certains de ces droits sont vagues et imprécis. Elle ne détermine pas les moyens que l'État congolais doit mettre en œuvre pour la réalisation de ces prérogatives. Il reste à voir comment les titulaires s'en prévalent pour obtenir leur respect et leur promotion effective par les organes de l'État et comment les juridictions les interprètent pour leur donner un contenu et obtenir leur protection par tous à tous les niveaux.⁵⁸ Dans un pays miné par la corruption, il est peu évident que les citoyens puissent légitimement jouir de toutes ces facultés que leur garantit la loi fondamentale.

Seule une protection effective de ces droits aidera à réconcilier le peuple et les gouvernants qui ont brillé dans la violation de ceux-ci. La proclamation sur papier des droits et des libertés fondamentaux par le constituant congolais ne signifie pas qu'il respecte dans la pratique ses engagements internationaux et ne constitue qu'un vœu pieux. En effet, comme le rapporte l'ONG « Journalistes en danger » (JED), une organisation de défense et de promotion de la liberté de la presse, en RDC, « la règle devient la privation de liberté et l'exception, la liberté ».⁵⁹ La propriété privée, la présomption d'innocence, la liberté d'expression, le droit à la vie, la dignité humaine, etc. ne sont plus respectés par les autorités congolaises. Cela est vrai à l'est comme à l'ouest, au nord comme au sud. Le fossé est en effet profond entre les discours et la pratique et entre la loi et sa mise en œuvre.⁶⁰

⁵⁶ O. DE SCHUTTER, « Droits liés à l'autonomie de la personne », Syllabus de cours, Louvain-la-Neuve, UCL, année académique 2002-2003, p. 23.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ A. MBATA MANGU, op.cit., p. 205.

⁵⁹ JED, « Rapport annuel 2009 sur l'état de la liberté de la presse en Afrique centrale », Kinshasa, décembre 2009, p. 8.

⁶⁰ Idem.

Rien qu'en 2011, la même organisation a révélé dans son rapport annuel 160 cas de violations flagrantes de la liberté de la presse. Au cours de l'année 2011 qui a été une année électorale, JED a constaté et dénoncé une répression accrue contre la presse pendant la campagne électorale et après les élections. Beaucoup de journalistes ont été arrêtés, menacés, agressés, battus et leurs matériels de travail détruits, alors qu'ils ne faisaient que leur travail. Des chaînes de télévision proches de l'opposition ont vu leurs signaux d'émission coupés sans aucun préavis ni justification, etc. Tout cela dans une sorte d'indifférence générale de la communauté nationale et internationale, alors que les auteurs et responsables de ces actes d'atteintes à la liberté de la presse sont connus et ne sont jamais inquiétés.

En matière de liberté de la presse, les journalistes congolais font l'objet d'arrestations et de condamnations pénales sans fondement, d'assassinats et à d'intimidations qui les obligent à s'autocensurer. Les cas tristement célèbres sont ceux des journalistes Serge Maheshe de Bukavu, Didace Namujimbo, Franck Ngikye de Kinshasa. Pour tous ces assassinats de journalistes, aucun procès répondant aux normes internationales n'a été prononcé compte tenu de l'implication de certains dirigeants. Ces procès sont parfois relatifs à des révélations sur des assassinats politiques, au trafic mafieux et illégal des minerais congolais ou à des malversations financières, que les bourreaux qualifient de diffamations, d'injures ou d'outrages à l'endroit du chef de l'État, d'un ministre ou d'un magistrat. Parfois, ces professionnels de la presse sont traités d'indicateurs à la solde des puissances occidentales et sont accusés de haute trahison, infraction punissable de la peine capitale (encore prononcée en RDC mais assimilée à la servitude pénale à perpétuité dans son exécution).⁶¹

Quant aux journalistes étrangers soucieux d'investiguer sur la situation congolaise, soit ils sont bien accueillis pour des fins de propagande du régime ou de bonne visibilité dans leurs pays d'origine, soit ils sont traités comme leurs confrères congolais et doivent faire dans ce cas l'objet d'arrestations ou d'assassinats comme l'a été le journaliste français Philippe de Dieuleveult à l'époque du président Mobutu. Ce journaliste animateur et reporter de la célèbre émission de télévision française « La chasse au trésor » disparu le 6 octobre 1985 aux environs du barrage hydroélectrique d'Inga dans la province du Bas-Congo. En 1985, il entreprit une descente en raft avec une dizaine de compagnons sur le fleuve Zaïre⁶² sous l'expédition « Africa-Raft ». ⁶³ Le 6 octobre 1985, sa radio cessa d'émettre. Il disparut mystérieusement avec six autres membres.⁶⁴ Le régime zaïrois de l'époque ainsi que la presse conclut à la noyade car cet endroit sur le fleuve est connu comme très dangereux à cause des rapides d'Inga.

L'hypothèse de son assassinat a été évoquée en 1994 par un réfugié congolais en Belgique du nom de Okito Bene-Bene, un ancien officier des services secrets zaïrois qui affirme dans son livre « J'ai vu mourir Philippe de Dieuleveult », avoir assisté à son exécution et décrit ses dernières heures au cachot.⁶⁵ Cette hypothèse de son assassinat qui ne s'appuyait que sur la parole d'un homme a été confirmée dans une enquête, publiée par le Journal français XXI en octobre 2008, intitulée « Les crocodiles du Zaïre ». ⁶⁶ Dans cette enquête, la journaliste Anna Miquel, suite à plusieurs séjours au Zaïre, a apporté des éléments visant à prouver que l'animateur fut assassiné.⁶⁷

Comme le note Marie-Soleil Frère, dès le début de la libéralisation de l'espace médiatique congolais jusqu'à nos jours, de nombreux actes violents ont frappé les entreprises de presse : plasticage d'imprimeries, saisies et mises à feu de certaines éditions, suspensions et interdictions, sans compter les enlèvements, emprisonnements et assassinats fréquents.⁶⁸ Dans son rapport sur les droits en RDC publié le 1er février 2001, l'avocat chilien, Roberto Garretón, ancien rapporteur spécial de l'ONU sur

⁶¹ La peine de prison ou de réclusion est appelée en RDC « peine de servitude pénale ».

⁶² Le fleuve Zaïre est redevenu actuellement le fleuve Congo. Il fut appelé Zaïre par Mobutu en 1973 avec sa politique de nationalisation ou des « Trois Z », « Z » comme Zaïre : Pays, Monnaie et Fleuve. La citation est de nous-même.

⁶³ A. BEDAT, « L'énigme Dieuleveult », Paris, Favre, 1986, p. 10.

⁶⁴ Idem, op. cit., p. 10.

⁶⁵ OKITO BENE-BENE, « J'ai vu mourir Philippe de Dieuleveult. Un ex-officier des services secrets du Zaïre parle », Paris, Michel Lafon, 1994, p. 215.

⁶⁶ Voir Blog du Journal XXI du 16 octobre 2008.

⁶⁷ A. MIQUEL, auteur du numéro 4, Le Blog de XXI du 16 octobre 2008.

⁶⁸ Marie-Soleil FRÈRE, op. cit., p. 116.

les droits de l'homme au Congo, parlant de la liberté d'expression, conclut en ces termes : « la liberté d'expression n'existe pas en République démocratique du Congo et le peuple congolais ne jouit pas du droit à l'information... Dans les territoires sous contrôle du gouvernement, les journalistes font l'objet d'un harcèlement constant. À l'est, il n'y a pas des journaux d'opposition et les rares stations de radio indépendantes ont été suspendues, censurées et empêchées de diffuser d'autres nouvelles que les informations officielles ».⁶⁹

Actuellement, les relations entre l'État et la presse tant nationale qu'étrangère ne sont pas non plus bonnes. Très récemment, en janvier 2012, le signal de la Radio France internationale (RFI) a été coupé par le ministre congolais de la Communication et des Médias, Monsieur Lambert Mende Omalanga, pour protester contre son traitement de la situation postélectorale dans le pays où la réélection du président Joseph Kabila a été contestée par l'opposant Étienne Tshisekedi, autoproclamé président élu. D'après ce ministre, « une mesure conservatoire a été prise parce que le gouvernement n'a pas du tout apprécié la façon dont la RFI essaye de banaliser la pantalonnade anticonstitutionnelle de Monsieur Tshisekedi qui juxtapose les vœux de notre président avec les vœux de ce qu'elle appelle l'autre président ».⁷⁰

Le signal de la RFI est très régulièrement coupé en RDC en fonction de l'actualité. De juillet 2009 à octobre 2010, le gouvernement congolais avait coupé encore le signal de cette radio accusée de « démoraliser l'armée » pendant la guerre de Nkundabatware à l'est. Non seulement le gouvernement congolais a coupé le signal mais il avait aussi refusé l'accréditation de feu, Madame Ghislaine Dupont, ancienne journaliste de la RFI, qu'il avait expulsée de Kinshasa. Pourtant, c'est la RFI avec la BBC et la VOA qui sont les seules stations de radio internationales qui desservent le mieux les populations congolaises en informations objectives en ondes courtes sur toute l'étendue du territoire national car la radiotélévision nationale (RTNC) n'est captée qu'à la capitale et dans les chefs-lieux des provinces en fréquence modulée (FM) seulement.

Toutes ces tracasseries, exactions, intimidations des pouvoirs publics congolais à l'égard des médias et des journalistes ne visent qu'à empêcher le débat contradictoire et à enfermer l'opposition et la société civile dans l'ignorance totale de la gestion de la chose publique. Cette forte rétention de l'information ne facilite pas la tâche aux organes de presse qui sont obligés à recourir à des sources très peu fiables comme les rumeurs et c'est toujours la population qui est desservie par cette brutale manière. Le musèlement de la presse et l'enfermement des populations congolaises dans l'ignorance peuvent justifier le cercle infernal de la violence et les guerres récurrentes dans ce pays. L'opposition n'ayant pas droit à la parole, elle se retrouve étouffée et frustrée et s'exprime parfois par un langage violent, celui du conflit armé. De ce constat, nous pouvons risquer d'affirmer que le non-respect des engagements pris en vertu de tous les textes législatifs et constitutionnels et la violation quasi permanente des droits et des libertés fondamentaux, conduisent au dérèglement de l'État avec toutes ses conséquences sur le crédit du pays et sur la vie des citoyens.

Les institutions républicaines congolaises ne peuvent tirer leur efficacité que de la libre discussion des affaires, des critiques, des réponses et des contre-critiques. Les attaques contre la politique gouvernementale, l'administration ainsi que l'analyse et l'examen le plus libre et le plus complet de chaque point de vue énoncé sur les projets politiques par différents acteurs de la scène publique sont autant nécessaires pour le bon fonctionnement de ces mêmes institutions. La démocratie veut que les discussions soient libres et que les intérêts s'opposent. Une opposition qui se doit constructive peut toujours apporter des idées au pouvoir pour le bien-être collectif. Ne dit-on pas que « du choc d'idées jaillit la lumière ».⁷¹ C'est d'ailleurs ce qui amène Nyabirungu à affirmer que « des lois respectueuses

⁶⁹ Roberto GARRETTON, « Rapport sur la situation des droits de l'homme en RDC », ONU, 2001 cité par Marie-Soleil FRÈRE, p. 116.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ C'est nous-mêmes qui le disons.

des droits et des libertés de tous mènent à des institutions prestigieuses et fiables, avec des effets positifs sur la puissance et la prospérité d'une nation, la liberté et le bonheur des peuples ».⁷²

En matière de liberté de la presse, Monsieur Donat M'baya de l'ONG JED intervient dans le même sens : « Dès lors, lever les obstacles au travail des journalistes c'est améliorer le cadre juridique de l'exercice de la liberté de la presse, notamment, par la suppression des dispositions qui autorisent les arrestations et les emprisonnements des journalistes lorsqu'ils dénoncent des cas avérés de corruption ou de détournement des fonds publics. Au-delà, c'est aussi, créer un environnement qui permet aux entreprises de presse d'être viables économiquement, afin de mettre leurs journalistes à l'abri de la corruption et de la manipulation ».⁷³ Protéger la liberté de la presse c'est « protéger les journalistes contre les représailles, c'est mettre fin à l'impunité de ceux qui s'en prennent à eux et aux médias et qui ne sont jamais inquiétés pour cela ».⁷⁴ Par respect de ses obligations internationales en matière des droits de l'homme, le gouvernement congolais devra lever les obstacles au travail des journalistes, protéger ceux-ci contre les représailles et prendre des mesures proactives à l'appui de leur travail. Les journalistes qui abordent des sujets sensibles comme la corruption, l'extorsion de fonds par les forces de sécurité ou les élections devront être protégés contre le harcèlement des autorités de l'État.

Section 3 — Le rapport État de droit et démocratie

L'examen du rapport entre les deux concepts n'est pas toujours aisé et exige un effort intellectuel qui s'impose en urgence compte tenu de la confusion dans laquelle nous pouvons facilement nous noyer en abordant cette section. Il conviendra donc de bien cerner les principaux critères d'un État de droit et de la démocratie pour se démarquer de cet écueil. L'idée que l'action de l'État, dans un État de droit, doit se soumettre à des règles juridiques qui garantissent les droits et les libertés des citoyens fait apparaître un lien entre État de droit et démocratie. En effet, « Si tout État de droit n'est pas nécessairement une démocratie, toute démocratie doit être un État de droit ».⁷⁵ Autrement dit, l'ordre juridique n'est légitime que si les citoyens sont des acteurs du processus d'élaboration des lois (et pas seulement sous la forme de l'élection des représentants). Les citoyens ne peuvent se percevoir comme collectivement auteurs des règles auxquelles ils sont soumis que dans la mesure où des pratiques et des règles délibératives permettent l'existence d'une véritable démocratie juridique. Il en est ainsi de certains débats publics visant à favoriser l'exercice d'une citoyenneté éclairée et vigilante dans la production des règles de droit.⁷⁶ C'est peut-être ici le lieu d'intervention de la liberté d'expression des médias qui doit permettre au citoyen de participer, soit directement, soit indirectement, à l'élaboration des lois consacrant leurs droits et libertés fondamentaux.

Ce rapport se trouve exprimé par Louis Favoreu en ces termes : « Les normes morales et politiques dont les droits fondamentaux constituent la traduction résultent de la convergence du libéralisme politique, de la démocratie et de l'État de droit. C'est d'abord l'exigence que ceux-là mêmes auxquels s'adressent les lois aient la compétence de participer à leur élaboration ».⁷⁷ De nos jours, l'exigence de l'État de droit devient la principale caractéristique de tout régime démocratique. En faisant du droit un instrument de régulation politique et sociale, il subordonne le principe de légitimité au respect de la légalité. Dans son ouvrage « De l'esprit des lois », Montesquieu a prouvé, d'une autre manière, le rapport entre l'État de droit et la démocratie : « La liberté est le droit de faire ce que les lois permettent ». De ce point de vue, l'État de droit peut être considéré comme un compromis entre

⁷² NYABIRUNGU mwene SONGA, préfaçant Iyeleza Moju-Mbey, Masika Katsuva et Isengingo Kambere- ngise, in « Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre. Du 19 mai 1960 au 26 avril 1991, avec en annexe, la Charte coloniale du 18 octobre 1908 », Kinshasa, éd. Ise-Consult, avril 1991.

⁷³ D. M'BAYA TSIMANGA, in Rapport JED 2011, p. 45.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ M. TROPER, « Sur le Concept d'État de droit », Paris, Dalloz, 1992, p. 59, n° 15.

⁷⁶ G. LE BRETON, op.cit., p. 20.

⁷⁷ L. FAVOREU et alii. « État de droit », Paris, Dalloz, Coll. Précis, 2001, p. 81.

l'idéologie démocratique et les valeurs libérales. L'État de droit, inspiré de la notion allemande de « Rechtsstaat », entend ainsi enregistrer la poussée démocratique tout en l'encadrant et en la canalisant par le droit.

Pour autant, les notions de droit et de démocratie ne sauraient être confondues. En effet, si l'on considère le droit indépendamment de toutes valeurs morales ou politiques, il ne s'agit plus que d'un corpus de règles. Par conséquent, un État qui se bornerait à appliquer le droit à la lettre pourrait être considéré comme un État de droit ou une dictature.⁷⁸ En outre, l'hégémonie du droit est condamnée par certains auteurs qui dénoncent le risque de dérive vers « un gouvernement des juges » qui consisterait en ce que les magistrats outrepassent les limites fixées par les dispositions constitutionnelles en l'interprétant. Néanmoins, l'observation des régimes politiques contemporains tend à démontrer que l'État de droit demeure le cadre privilégié de l'épanouissement des libertés fondamentales définies comme l'ensemble des droits et des libertés reconnus et protégés juridiquement. D'autre part, l'interdépendance qui unit les deux notions se reflète dans l'idée que l'État de droit n'est pas viable sans l'existence et la consécration de ces libertés fondamentales. Par conséquent, les libertés fondamentales sont l'essence ou le produit de l'État de droit.

⁷⁸ J. CHEVALIER, « L'État de droit », Paris, Montchrestien, coll. « Clefs/Politiques », 2^e éd., 1994, p. 140.

CHAPITRE II — LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT

Nous inscrivant en faux contre la conception formelle de l'État de droit, entendu comme mode d'organisation et de défense d'un ordre juridique hiérarchisé, nous examinons sous ce chapitre, certaines exigences sous-jacentes de l'État de droit moderne. En effet, l'étude de ces principes a pour but d'aboutir à la garantie de la liberté d'expression, objet de notre préoccupation. Nous n'avons pas la prétention d'approfondir l'étude de toutes ces exigences dans ce chapitre introductif. Il s'agit d'en énumérer les plus essentielles et de les expliquer pour la bonne compréhension du sujet.

Comme le dit justement Colas, « L'État de droit est en effet indissolublement lié à un ensemble de valeurs, de garanties (droits de l'homme) qui, traduit dans le droit positif, donnent au principe de la hiérarchie des normes sa véritable portée ».⁷⁹ Jacques Chevalier relaye Colas en considérant, lui aussi qu'« Au-delà de la hiérarchie des normes, l'État de droit va désormais être entendu comme impliquant l'adhésion à un ensemble de principes et de valeurs qui bénéficieront d'une consécration juridique explicite et seront assortis de garantie appropriée ».⁸⁰

Certaines de ces valeurs se rencontrent facilement dans le rapport d'août 2004 du secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan. Pour lui, le concept d'« État de droit » ou de « légalité » désigne un principe de gouvernance en vertu duquel, l'ensemble d'individus, d'institutions et d'entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique à tous et administrées de manière indépendante et compatibles avec les règles et normes internationales en matière des droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la décision, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.⁸¹

En effet, c'est Kant, parlant du contrat originnaire de l'État comme fondement de l'État qui est le premier à avoir annoncé ce que devraient être les éléments caractéristiques d'un État de droit. Il y a, écrit Kant, « Un contrat originnaire qui seul permet de fonder parmi les hommes une constitution civile totalement conforme au droit... ».⁸² Il tenait la liberté, l'égalité et l'indépendance du juge comme principes fondateurs de cet État. Kant comme Hobbes, Locke et Rousseau dans leur théorie de « contrat social » pensent l'origine de l'État dans une convention originnaire entre les citoyens par laquelle ceux-ci renoncent à une partie de leurs libertés en échange d'une loi garantissant la perpétuation du corps social.

À la suite de Kelsen, de Montesquieu et de Jacques Chevalier, nous ajoutons à ces principes « kantien » de l'État de droit, celui de la hiérarchie des normes, de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance de la justice et celui du respect des droits et des libertés fondamentaux des citoyens. La théorie de Kant a le mérite d'avoir déjà parlé du contrat originnaire comme fondement de l'État dans la mesure où tous ces principes décrits doivent être consacrés dans ce contrat que Jean-Jacques Rousseau appelle contrat social. C'est en effet de la constitution comme loi fondamentale, qu'il s'agit dans les écrits de Kant. La constitution comme base de l'État de droit, fondement de la liberté d'expression, doit réserver une place privilégiée à tous ces principes.

⁷⁹ D. COLAS, op. cit., p. 245.

⁸⁰ J. CHEVALIER, op.cit., p. 148.

⁸¹ Rapport n° S/2004/616 du secrétaire général de l'ONU, Nations unies, Conseil de sécurité, publication générale du 23 août 2004, p. 6, URL : www.un.org/fr/sc/documents/sgreports/2004.shtml.

⁸² S. GOYARD-FRABRE, « La philosophie du droit de Kant », Paris, Vrin, 1987, p. 292, citant E. KANT, « Le contrat originnaire », coll. « Histoire des idées et des doctrines », Paris, Vrin, 1996, p. 56.

Section 1 — Le principe de souveraineté

Le but de l'étude de la souveraineté dans cette section est non seulement de démontrer qu'il s'agit d'un des principes fondateurs de l'État de droit mais aussi d'insister, avec Alexis de Tocqueville, sur le fait que « la souveraineté du peuple et la liberté de la presse sont deux choses entièrement corrélatives ». ⁸³ En effet, l'État de droit suppose non seulement de conférer le droit de vote aux citoyens mais également de créer un environnement politique leur permettant d'exercer, au moment du vote, leur jugement politique de manière éclairée. L'État de droit suppose l'existence et l'indépendance d'une institution dont la tâche première est de rendre publics tous faits et toutes opinions, mission que ladite institution attribue à la presse. C'est ce qu'affirme Alexis de Tocqueville en ces termes : « C'est elle dont l'œil toujours ouvert met sans cesse à nu les secrets ressorts de la politique et force les hommes publics à venir tour à tour comparaître devant le tribunal de l'opinion. C'est elle qui rallie les intérêts autour de certaines doctrines et formule le symbole des partis. C'est par elle que ceux-ci se parlent sans se voir, s'entendent sans être mis en contact ». ⁸⁴

Pour bien comprendre cette section, il convient de définir la souveraineté et ses différentes typologies (paragraphe 1) avant d'étudier ses différents attributs ainsi que ses limites (paragraphe 2).

§ 1. Notion de souveraineté

La souveraineté désigne le caractère de l'État qui n'est soumis à aucune autorité supérieure mais qui est soumis au droit international dans ses relations avec les autres États souverains qui sont ses égaux. En effet, la souveraineté est un principe fondamental du droit international public et constitue la base autour de laquelle s'organisent les relations interétatiques. C'est donc parce que l'État est souverain qu'il est sujet de droit, soumis au droit international. Consacrée par l'article 2, § 1 de la Charte des Nations unies relative à l'indépendance des États, la souveraineté implique le droit pour tout sujet de disposer librement de ses compétences et une absence de subordination à l'égard d'autres États. Ainsi comprise, elle se confond avec l'indépendance d'un État et représente donc l'ensemble des pouvoirs politiques et coercitifs dont il dispose pour la maîtrise de son territoire et la sécurité de ses membres. Tout État, parce qu'il est souverain, est donc pleinement et exclusivement compétent sur son territoire et les autres États ou organisations internationales ne peuvent s'immiscer dans ses affaires intérieures ou son organisation, sauf incapacité avérée.

Georg Jellinek « considère l'idée de la souveraineté comme commandant l'organisation juridique de l'État, sa définition conduisant à la théorie moderne de la puissance publique ». ⁸⁵ Jean Bodin, dans son traité « Les six livres de la République » définit la souveraineté comme un attribut essentiel de l'État en ce qu'elle est « la puissance absolue et perpétuelle d'une République. Aucun pouvoir n'est supérieur à la puissance souveraine qui ne peut être anéantie mais elle n'est pas sans limites ». ⁸⁶ Pour Jean-Jacques Rousseau, « le peuple est le seul détenteur légitime de la souveraineté ». ⁸⁷ En effet, la souveraineté peut être détenue par Dieu ou ses prêtres, dans quel cas on parle d'une théocratie, elle peut être exercée par une seule personne (un roi) dans une monarchie. Elle peut l'être aussi par un groupe de personnes dans une oligarchie ou par la nation dans une démocratie représentative ou encore par le peuple dans une démocratie directe comme en Suisse. Mais c'est la constitution d'un État qui détermine comment elle s'exerce et quelles sont les institutions qui détiennent le pouvoir.

⁸³ A. DE TOCQUEVILLE, « De la démocratie en Amérique », t.I, II, chap. III., Paris, Gallimard, 1961, p. 187.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ G. JELLINEK, « Introduction à la doctrine de l'État », traduction française, Paris, Dalloz, 1904, cité par S. GOYARD-FABRE in « Philosophie politique XVIe-XXe Siècle », Paris, PUF, 1987, p. 80.

⁸⁶ J. BODIN, « Les six livres de la République », extrait reproduit à partir de l'édition Lyon, de l'imprimerie de Jean De Tournes, 1579, p. 85-90, URL, <https://fr.wikipedia.org/wiki/Souveraine>

⁸⁷ J.-J. ROUSSEAU, « Du contrat social », Paris, Le Livre de Poche, 2013, p. 319.

De toutes ces définitions, celle de Jean Bodin pour qui « l'État de droit ne peut se reconnaître qu'à l'autorité publique qui l'anime », ⁸⁸ a le mérite de nous orienter sur certaines notions qui constituent l'ossature de notre travail. Elle annonce certaines valeurs relatives à la notion d'ordre, de loi et de justice. En d'autres termes, la souveraineté, essence de la République ou de l'État, implique l'ordre, c'est-à-dire l'harmonie interne nécessaire à l'accomplissement de la fin de l'État, le bien commun. Dans un État souverain, les médias sont plus libres et plus opérationnels sous la loi et non sans la loi. Montesquieu l'avait bien dit : « Il n'y a point de liberté sans la loi ». La souveraineté est une garantie de l'exercice des droits et des libertés fondamentaux car, dans un État soumis ou sous occupation, il est par exemple difficile d'exprimer librement ses opinions. Dans l'État de droit, la puissance publique est créatrice du droit étatique ou public. La loi est l'expression de la souveraineté de l'État dont l'office est d'assumer l'indépendance même de l'État. Le pouvoir souverain de légiférer est le pouvoir de contrainte légitime sans lequel il n'y a pas d'État.

En matière de liberté d'expression ou de la presse, il faut un État souverain, c'est-à-dire un État assumant pleinement ses compétences, indépendant de toute pression extérieure, pour garantir un exercice effectif de celle-ci. Pour Habermas, « la souveraineté est un pouvoir généré au moyen de la communication ». ⁸⁹ Pour lui, le peuple, auteur et destinataire des lois au sein d'un État de droit, ne peut être souverain que s'il existe en son sein, un processus de discussion, un espace public politique qui permet la formation de l'opinion et de la volonté. ⁹⁰ Autrement, le peuple ne devient souverain que si, informé, il peut se faire des opinions qui lui permettent de s'exprimer volontairement dans le choix des autorités auxquelles il délèguera sa souveraineté pour identifier et résoudre les problèmes intéressant la société dans son ensemble.

Au Congo, l'article 9 de la Constitution illustre mieux notre propos : « l'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental ». Il est bien évident que ces lieux d'exercice de cette souveraineté fassent l'objet d'une protection permanente par les forces nationales de défense et de sécurité conformément aux droits national et international. En 1998, avec l'invasion du territoire congolais par les armées rwandaises et ougandaises qui sont venues renforcer la rébellion du RCD à l'est du pays, il a été difficile aux autorités de l'époque d'exercer la souveraineté étatique sur la portion occupée et de garantir aux citoyens les droits et les libertés fondamentaux que leur reconnaît la constitution. Dans cette partie de la RDC, les journalistes ont subi de nombreuses violences perpétrées par les armées d'occupation ou par les rebelles qui se sont servis de la presse comme instrument de guerre et de propagande contre le pouvoir légal. Après les Accords de paix de 2003, le pays a été réunifié à la suite du retrait des troupes étrangères occupantes mais le paradoxe constaté est le fait que malgré la jouissance de la souveraineté telle que décrite par la Constitution, les pouvoirs publics ne parviennent pas à garantir aux citoyens et aux organes de presse les attributs liés à celle-ci. Des journalistes font l'objet de toutes sortes d'exactions. Les atteintes à la liberté de la presse sont légion, la population congolaise est privée non seulement de son droit à l'information publique mais aussi de son droit à la liberté d'expression. Bref, les droits de l'homme, contenu d'un État de droit souverain, sont constamment bafoués dans ce pays où l'autorité ne s'empêche pas d'évoquer la souveraineté étatique chaque fois que ces exactions sont dénoncées.

§ 2. Les différentes typologies de souveraineté

Il existe deux types de souveraineté. Celle basée sur les personnes qui détiennent la souveraineté, dite typologie classique et celle basée sur les formes de souveraineté, appelée typologie moderne.

⁸⁸ S. GOYARD-FABRE, citant J. BODIN in « Philosophie politique XVIe-XXe », Paris, PUF, 1987, p. 83.

⁸⁹ J. HABERMAS, « Théorie de l'agir communicationnel », Traduction de Jean-Marc FERRY, Paris, Fayard, 1987, p. 80.

⁹⁰ Idem.

A. La typologie classique

La typologie classique de souveraineté pose le problème du titulaire de celle-ci. En effet, dans un État donné, la souveraineté peut être détenue par une ou plusieurs personnes. Si elle est détenue par une personne, il s'agit d'une monarchie, si elle est détenue par un groupe de personnes, on parle d'oligarchie et si elle est détenue par le peuple, on parle de démocratie. Deux théories s'opposent à l'intérieur de cette typologie des souverainetés : les théories théocratiques et les théories démocratiques.

a. Les théories de la souveraineté théocratique

Pendant longtemps, a été développée cette théorie théocratique ou théorie de l'origine divine du pouvoir. Selon celle-ci, le pouvoir souverain a un fondement divin. Il vient de Dieu qui « l'a créé en établissant la société et intervient pour désigner l'agent d'exercice de la souveraineté ».⁹¹ C'est en Dieu, non dans le peuple, qu'est la source du pouvoir et c'est à Dieu seul que les rois sont comptables du pouvoir dont il les a investis.⁹²

Jean Bodin (1576), dans « Les six livres de la République », est l'un de grands théoriciens de cette conception divine de la souveraineté : « cette autorité » insiste-t-il, « est indivisible, absolue, elle est au-dessus des lois puisqu'elle les fait, elle est perpétuelle ».⁹³ Cette théorie est dangereuse car elle associe souveraineté et République et explique que la souveraineté donne la puissance à la République. Cette conception ne nous intéresse pas en matière de liberté d'expression ou de la presse car elle ouvre facilement les portes à l'absolutisme, à l'arbitraire. Le souverain ou même le président de la République peut interdire un journal, fermer une radio ou même décider de la vie ou de la mort d'un journaliste, sans devoir rendre compte à personne. Les dictatures africaines ne s'inspirent-elles pas de cette théorie pour adopter des lois liberticides en ces domaines ?

En RDC toujours, le président Mobutu, pour ne citer que lui, s'est toujours considéré comme investi d'un pouvoir divin qu'il a exercé pour interdire le clergé zaïrois de l'époque ou toute autre organisation de s'immiscer dans les affaires politiques qu'il fallait absolument séparer de la religion. D'après lui, il fallait « donner à Cesare ce qui est à lui et donner à Dieu ce qui lui appartient ». Personne donc ne pouvait s'opposer à son opinion ou à sa décision qui valait plus que la loi suprême, si au moins il en existait une véritablement. C'est ce pouvoir divin absolu qui l'a amené à décider de la mort par pendaison de certains opposants politiques dont les « conjurés de la Pentecôte » décrits dans les prochains développements de la deuxième partie de l'étude.

b. Les théories démocratiques

Ces théories se sont développées pendant la Révolution française. Avec celles-ci, le peuple devient le détenteur de la souveraineté. C'est pour lutter contre l'absolutisme du roi souverain que les philosophes des lumières et les révolutionnaires français vont considérer la souveraineté non pas comme une affaire de puissance mais de liberté. Pour ces théoriciens de la démocratie et de la liberté, le titulaire de la souveraineté n'est plus Dieu mais la nation ou le peuple. Deux conceptions de cette dernière ont vu le jour : la souveraineté populaire et la souveraineté nationale.

⁹¹ M. TROPER, « Le titulaire de la souveraineté », in Revue de Droit public, Paris, 1996, p. 1504.

⁹² Louis XIV cité par le R. FERRETTI, « Droit constitutionnel général », Metz, Université de Metz, cours de droit constitutionnel général, p. 24.

⁹³ Encyclopédie libre www.fr.wikipedia.org, citant J. BODIN, « Les six livres de la République », Livre 1, chapitre 8, Paris, 1576, p. 122.

1. La souveraineté populaire

Pour les tenants de cette théorie, c'est le peuple réel c'est-à-dire la population, en bref chaque citoyen qui est titulaire d'une parcelle de la souveraineté comme l'explique le père spirituel de celle-ci, Jean-Jacques Rousseau dans « Le contrat social » : « Supposons que l'État soit composé de dix mille citoyens, le souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps. Mais chaque particulier en qualité de sujet est considéré comme individu. Ainsi, le souverain est au sujet comme dix mille est à un ; c'est-à-dire que chaque membre de l'État n'a pour sa part que la dix millième partie de l'autorité souveraine ».⁹⁴ Miguel Abensour le dit à juste titre : « le peuple réel détient le secret de la sursignification qui hante l'État moderne. Le peuple est le foyer de sens de l'État moderne, ce qui, sous forme d'un horizon implicite, donne sens à l'État, se révèle être la vie plurielle, massive, polymorphe du dêmos ».⁹⁵ Dans cette forme de souveraineté, le peuple, du grec « dêmos », est seul titulaire du pouvoir, le « sujet réel du pouvoir ».⁹⁶ Il en découle que c'est le suffrage qui permet à chaque citoyen d'exercer sa part de souveraineté. Ce suffrage devient ainsi universel. L'électorat ou le vote est un droit pour chaque citoyen qui possède un mandat impératif qui le lie à ses élus qui, disposant de ses instructions, peuvent se voir révoqués par ce dernier. Ainsi comprise, la souveraineté est inaliénable, les élus n'étant que des administrateurs et non des représentants.

Dans le cadre de cette souveraineté, le peuple n'élit pas des représentants, la souveraineté lui appartient directement. Ce dernier système correspond à un régime de démocratie directe dans lequel le peuple participe directement à la prise de décisions politiques, élabore la constitution et légifère. Bref, le pouvoir est exercé par le peuple directement par le biais d'assemblées du peuple. Il en est ainsi de la Suisse où dans trois cantons (Appenzell, Unterwald, Glaris), la « Landsgemeinde », l'assemblée du peuple se réunit au printemps et adopte les lois.⁹⁷

Cependant, il est évident que pareil système politique ne convient que dans les petits États et ne peut se mettre en œuvre dans les grands pays complexes comme la RDC. D'où le développement d'un système alternatif de démocratie semi-directe. Dans ce système, si le peuple ne peut pas légiférer en se réunissant, il le peut plus exceptionnellement en étant consulté ou en remettant en cause ses représentants. Le peuple dans ce cas est consulté par référendum, opération qui permet à celui-ci de se prononcer. L'objet de ce processus peut simplement être de donner un avis, auquel cas celui-ci sera consultatif, il peut être plus important : adopter un texte auquel cas il s'agira d'un référendum normatif, législatif ou constituant comme le « Recall » américain, une technique utilisée dans certains États pour mettre fin au mandat des représentants.

En RDC justement, la Constitution fait allusion au principe de la souveraineté populaire en affirmant que « tout pouvoir émane du peuple en tant que souverain primaire. Ce peuple s'exprime dans le pluralisme politique, garantie qui érige en infraction de haute trahison, l'institution d'un parti unique ».⁹⁸ Ladite Constitution réaffirme la souveraineté du peuple congolais comme un droit inaliénable et imprescriptible de s'organiser librement et de se développer politiquement, économiquement, socialement et culturellement, selon son propre génie, en étant conscient de ses responsabilités devant Dieu, la Nation, l'Afrique et le Monde.⁹⁹ Ainsi, son article 5 dispose que « Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce par voie référendaire ou d'élection et indirectement par ses représentants. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice ». La forme républicaine de l'État, le principe du suffrage universel, la forme représentative du gouvernement, le nombre et la durée des mandats du président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, sont en principe des matières pouvant faire l'objet d'un référendum populaire en cas de révision constitutionnelle. Mais, l'article 220 dudit texte fondamental interdit toute

⁹⁴ J.-J. ROUSSEAU, « Le contrat social », cité par R. FERRETTI, op. cit., p. 25.

⁹⁵ M. ABENSOUR, « La démocratie contre l'État », Paris, Félin, 2004, p. 134.

⁹⁶ Ibid., p.144.

⁹⁷ R. FERRETTI, op. cit., p. 25.

⁹⁸ Constitution du 18 février 2006, § 5, de l'exposé des motifs, p. 2.

⁹⁹ Lire § 2 du préambule de la Constitution précitée, p. 5.

révision dans les mêmes matières. Il interdit aussi toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et les libertés de la personne ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées.

2. La souveraineté nationale

Ce type de souveraineté est apparu aux XVII^e et XVIII^e siècles avec John Locke (1632-1704) et Montesquieu (1689-1755) dans leur célèbre théorie relative au principe de la séparation des pouvoirs, véritable fondement de la démocratie représentative. D'après ces deux auteurs, la souveraineté appartient à la nation comprise comme une entité collective, abstraite et indivisible, ne se limitant pas aux seuls citoyens vivants mais incluant les citoyens passés et futurs. À la différence de la souveraineté populaire, elle ne peut se résumer à la totalité des individus qui la composent. La nation étant une entité abstraite, elle ne peut gouverner directement. Elle implique un régime représentatif. Ainsi, ses représentants sont titulaires d'un mandat représentatif et œuvrent dans son intérêt et non dans celui de ses électeurs. Il en découle que les décisions des représentants de la nation ne peuvent être contestées par les citoyens actuels car ces derniers ne représentent pas toute la nation, notamment les citoyens futurs. Pour éviter les abus, les deux auteurs ont proposé des mécanismes de contrôle des représentants comme celui de la séparation des pouvoirs ou même la constitution.

Aux termes de l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». Néanmoins, l'exercice de ce pouvoir implique des citoyens libres, capables de « transformer l'État en un organe entièrement subordonné à la société et à la loi qui est leur œuvre par excellence ».¹⁰⁰ Il implique un citoyen émancipé, informé et cultivé. Ainsi se justifie la démocratie qui se veut comme un mécanisme d'autodétermination ou d'émancipation du citoyen. Elle « naît de l'union des hommes jouissant en tant que groupe organisé d'un droit souverain sur tout ce qui est en leur pouvoir ».¹⁰¹ Comme régime politique, « c'est la forme de régime, d'institution sociale qui semble la plus naturelle et la plus susceptible de respecter la liberté naturelle des individus ».¹⁰² En effet, dans un État de droit démocratique la souveraineté nationale implique que le pouvoir s'exerce activement par le citoyen qui se choisit librement ses représentants, c'est-à-dire que les citoyens doivent élire les députés qui ont pour mission d'exercer les pouvoirs au nom de la nation et de l'État. Ils ne sont donc pas titulaires du pouvoir, ils sont mandataires car le mandant, c'est le peuple.

Dans le cadre de cette souveraineté, le peuple agit donc directement par les élections, par référendum ou par voie de pétition et, indirectement, par ses représentants. Si au Congo, la voie active du référendum est consacrée par la constitution, en Belgique, bien que l'article 33 de la Constitution parle de la souveraineté nationale, il n'en est pas ainsi. Le peuple ne s'exprime pas par référendum mais par consultations ou par voie de pétitions. L'explication de ce choix belge est à chercher dans la complexité de la situation politique du pays.

Parlant de la RDC, la nouvelle Constitution consacre en son article 5, la souveraineté nationale : « La souveraineté nationale appartient au peuple ». Par cette disposition, le constituant congolais a préféré une démocratie représentative dans laquelle le pouvoir est exercé directement, par voie référendaire, par le peuple ou par voie électorale et indirectement par des représentants au nom du même peuple. Il s'agit en effet d'un mélange de deux types de souveraineté populaire et nationale qui s'explique par la

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ B. Spinoza, « Traité des autorités théologiques et politiques », Chap. XVI, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1954, pp. 886 et 889, cité par M. ABENSOUR, op.cit., p. 149.

¹⁰² Idem.

volonté du peuple congolais de ne plus laisser l'apanage de l'exercice de celles-ci aux seuls représentants qui les ont détournées dans les régimes précédents.

Mais si telle est la réalité textuelle, dans les faits, les choses se passent autrement. Dans ce pays, la souveraineté est confisquée et instrumentalisée par le pouvoir exécutif, plus particulièrement par le chef de l'État qui ne veut pas partir à la fin de son mandat et qui n'organise pas d'élections pour faciliter l'alternance à la tête de l'État. Le peuple est ainsi privé de son droit de choisir souverainement ses dirigeants, au terme des élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles.¹⁰³ En effet, la RDC est l'un des États au monde dans lequel l'histoire du pouvoir politique est celle de sa privatisation et de sa sacralisation par un individu ou un groupe d'individus. Les chefs de cet État se sont toujours comportés en souverains primaires et ont toujours cherché à s'« éterniser » au pouvoir en manipulant la constitution à leur guise. Ainsi, en l'espace de trente ans, ce pays a connu trois constitutions et un total de dix-sept modifications, alors qu'un pays comme les États-Unis d'Amérique n'aura connu qu'une seule constitution et à peine une vingtaine d'amendements en deux cent quinze ans.¹⁰⁴

Cette « fragilité » de la constitution et cette instabilité des lois entraînent une fragilité des institutions politiques qui conduit à son tour au dérèglement de l'État, avec toutes les conséquences sur le crédit du pays et la vie des citoyens dépouillés de leur « puissance » qu'est la souveraineté. Ces derniers deviennent des « citoyens de seconde zone », passifs, neutralisés à jamais et condamnés à un silence indescriptible. À ce sujet, la situation du Congo d'aujourd'hui et la répétition des guerres fratricides peuvent en constituer une parfaite illustration. Pourtant, des lois stables et le respect de la constitution mènent à des institutions prestigieuses et fiables, avec des effets positifs sur la puissance et la prospérité de la nation, la liberté et le bonheur des peuples.¹⁰⁵

Cette confiscation de la souveraineté a une influence négative sur les autres pouvoirs qui sont obligés de fonctionner comme des exécutants des décisions du « souverain premier » qui édicte les lois selon sa volonté. En principe, en matière de liberté de la presse, une norme régulatrice du secteur médiatique en RDC serait l'apanage du pouvoir législatif et non de l'exécutif. Tel est le cas de la loi instituant la Haute autorité des médias ou encore le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) institué par l'article 212 de la Constitution précitée. Mais la réalité congolaise est telle que c'est le chef de l'exécutif qui doit juger de l'adoption ou non d'une loi régissant la presse. Si celle-ci lui est favorable, elle sera votée, sinon, elle ne verra jamais le jour.

Dans ce pays, le chef de l'État semble incarner à lui seul non seulement la souveraineté mais aussi l'État lui-même. Il se place comme le garant de celle-ci et l'instrumentalise pour justifier, d'une part, des exactions ou des violations graves des droits des journalistes ou d'autres citoyens et d'autre part, des politiques de développement nationalistes inefficaces, l'inertie ou le statu quo. L'exemple le plus éloquent est celui de l'actuel président de la République qui n'a pas voulu organiser les échéances électorales dans le délai constitutionnel en novembre 2016 et qui use de toutes les manœuvres politiques et militaires pour se maintenir au pouvoir malgré la fin de son dernier mandat.

Il est généralement admis que l'élément central de la souveraineté d'un pays, en l'occurrence politique, réside dans la liberté et la capacité qu'a son peuple de faire ses propres choix. Dans ces conditions, force est de constater que la confiscation de la souveraineté nationale a donné et donne toujours l'illusion de la liberté, de l'indépendance mais a surtout compromis la capacité du Congo à évoluer vers son autonomie politique.

¹⁰³ Voir à ce sujet, les marches de l'opposition et celles pacifiques de chrétiens catholiques du 31 décembre 2017 et du 21 janvier 2018 organisées par l'ASBL, Comité des laïcs chrétiens, appuyées par la Conférence épiscopale illustrent le refus du président actuel de céder le pouvoir au peuple qui devrait se choisir ses dirigeants.

¹⁰⁴ NYABIRUNGU mwene SONGA, préfaçant IYELEZA MOJU-MBEY et alii, in « Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre. Du 19 mai 1960 au 28 avril 1991 avec en annexe la Charte coloniale du 18 octobre 1908 », Kinshasa, Ise-Consult, avril 1991.

¹⁰⁵ Idem.

Eu égard à ce qui précède et dans un but de promouvoir la liberté d'expression, nous ne nous empêcherons pas de nous prononcer en faveur de la souveraineté populaire car elle est mieux indiquée pour permettre aux citoyens de s'exprimer directement sans intermédiaire, surtout dans un pays où la corruption sévit au plus haut sommet et où les représentants du peuple sont constamment utilisés par le pouvoir pour arriver à ses fins politiques. En effet, en RDC, la corruption institutionnalisée est un des freins au développement démocratique. Parfois, ceux qui se disent représentants du peuple ne le sont jamais et se livrent à la satisfaction de leurs intérêts particuliers. La souveraineté nationale actuellement énoncée par la Constitution n'est que du « trompe-l'œil » ou de « façade ».

B. La typologie moderne ou typologie de Krasner

Précisons brièvement que cette classification a le mérite d'insister sur la place où s'exerce l'autorité et sur les différentes fonctions de chaque type de souveraineté, au nombre desquelles nous citons la souveraineté domestique, la souveraineté westphalienne et la souveraineté légale ou internationale.¹⁰⁶

a. La souveraineté interne ou domestique

Selon le politologue américain Stephen Krasner, ce type de souveraineté se réfère à l'administration qu'un gouvernement organise à l'intérieur d'un État et fait appel autant à l'autorité qu'au contrôle (la police et l'application des lois).¹⁰⁷ En droit interne, c'est la plénitude des pouvoirs qu'exerce l'État sur ses populations, son territoire terrestre, maritime, fluvial, aérien, son sol et son sous-sol, etc. Il s'agit d'une souveraineté permanente. C'est parfois pour lutter contre cet abus de la souveraineté que se justifie la notion de devoir d'ingérence cher au médecin et ancien ministre français Bernard Kouchner, pour protéger les populations civiles sous le joug d'un tyran « souverain ».

Une illustration de cette souveraineté est consacrée par l'article 9 de la Constitution de la RDC, aux termes duquel : « L'État congolais exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime ainsi que sur la mer territoriale et sur le plateau continental ». Mais comme toujours, le texte de cette disposition constitutionnelle est joliment pensé et rédigé, mais l'expérience sur terrain montre que c'est en vertu de ce même article que les deniers publics congolais sont pillés, des concessions minières cédées abusivement à des entreprises étrangères au détriment du peuple qui en est le seul détenteur. C'est au nom de ce même type de souveraineté que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont violés étant donné que ceux qui l'ont confisquée et s'en confondent ne tolèrent aucune ingérence ni leçon extérieure. Elle se trouve ainsi instrumentalisée par ces derniers.¹⁰⁸

b. La souveraineté westphalienne ou indépendance

Cette forme de souveraineté est née en Europe au XVII^e siècle à la suite de la fréquence des guerres. Le traité de paix de Westphalie en Allemagne en 1648 en constitue un aspect essentiel. En effet, la

¹⁰⁶ S. KRASNER, «Sovereignty: organized hypocrisy », Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 66.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Voir la déclaration du 24 juin 2016 du ministre de la communication et des médias et porte-parole du gouvernement de la RDC, Lambert MENDE, en réaction aux sanctions du département du Trésor des États-Unis contre le général Célestin KANYAMA, commandant de la Police nationale à Kinshasa accusé de violation des droits de l'homme. Pour ce dernier, les sanctions américaines sont une tentative de substitution de la souveraineté interne.

libération des États allemands du joug autrichien a conduit, par ce traité, à une redéfinition des frontières qui sont désormais pensées comme des tracés immatériels permettant d'assurer la territorialité et la souveraineté externe des États. Ainsi, l'identité, le fait national et la culture trouvent en cette redéfinition de l'État un socle, un terreau. Si la territorialité est à bien des égards l'antichambre de l'identité nationale, l'établissement de la souveraineté ne peut être compris qu'au regard d'un second principe crucial dans le système westphalien : l'équilibre des États, des puissances. Selon les tenants de cette conception, aucun État ne doit être plus puissant que tous les autres réunis. Il découle de cette souveraineté westphalienne les notions d'équilibre des puissances, d'inviolabilité de la souveraineté nationale et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État.¹⁰⁹ Les États peuvent coopérer entre eux, chacun avec ses identités, sans compromettre la souveraineté de l'autre ni s'immiscer dans la gestion de ses affaires. Cette coopération implique des obligations réciproques qui sous-tendent la diplomatie moderne.

Cette forme de souveraineté fait de la force et de la guerre les deux moyens privilégiés qu'un État peut adopter afin d'asseoir son pouvoir sur la scène internationale. Elle peut facilement conduire à une sorte de nationalisme qui peut s'avérer dangereux pour les relations internationales. Dès 1919, le principe d'équilibre des nations sera rejeté au profit de la sécurité collective et d'une organisation aux velléités supranationales : la Société des Nations (la SDN.). C'est surtout l'émergence et la prise en compte des nationalismes qui a précipité ce modèle de souveraineté.

Pour le cas de la RDC, la Constitution fait allusion à cette forme de souveraineté dans son préambule : « Attaché à la promotion d'une coopération internationale mutuellement avantageuse et au rapprochement des peuples du monde, dans le respect de leurs identités respectives et des principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État ». Ce sont surtout les termes de « coopération internationale » et de « mutuellement » qui expriment bien le principe de l'équilibre et de l'égalité de tous dans leurs identités respectives. Les autorités congolaises n'arrêtent pas de s'en prévaloir chaque fois qu'elles sont appelées à justifier des manquements à leurs obligations internationales en matière des droits de l'homme.

c. La souveraineté légale ou internationale

Ce type de souveraineté confère à un État sa reconnaissance internationale par la conclusion de traités internationaux. Il s'agit d'une souveraineté extérieure qui ne s'analyse pas comme un ensemble de pouvoirs que l'État détiendrait sur ses sujets ou sur les autres États mais se définit négativement comme la non-soumission à une autorité supérieure, le fait de n'être le sujet (au sens d'assujéti) d'aucun autre sujet. Cette conception de la souveraineté comme indépendance a comme conséquence immédiate l'égalité des États. Tous les États indépendants sont égaux et, à ce titre, négocient et discutent leurs accords sur la base de l'égalité et de la liberté contractuelle. Ainsi, des micro-États comme le Saint-Siège jouissent, sur la scène internationale, du même statut que la France ou les États-Unis. Ce type de souveraineté a l'avantage de créer une sorte d'équité entre les États.

Section 2 — Les attributs et la limitation de la souveraineté

Ainsi définie, la souveraineté est un ensemble d'attributs plus au moins immuables et plus au moins fortement reliés entre eux. Ces attributs de la souveraineté sont des moyens, des compétences, donnés à l'État pour être maître sur son territoire grâce notamment à son monopole de la violence légitime,¹¹⁰

¹⁰⁹ A. BLIN, « Le désarroi de la puissance », Paris, Lignes des Repères, 2004, p. 208.

¹¹⁰ M. WEBER, « Le savant et le politique », Paris, U.G. E., 1963, p. 186.

c'est-à-dire qu'aucune autre instance dans un État souverain n'a le droit d'user de la violence sans y être autorisée par lui. La violence légitime est celle utilisée conformément à la loi et au droit. Dès lors, toute autre forme de violence présente dans cet État est considérée comme illégitime.

Pour le constitutionnaliste allemand Georg Jellinek, la souveraineté est la « compétence de la compétence », ¹¹¹ c'est-à-dire que celui qui détermine les personnes compétentes pour telle ou telle matière est le souverain. Le souverain peut donc déléguer ou transférer des compétences sans que cela ne touche à sa souveraineté tant qu'il conserve la possibilité de reprendre ces compétences. Certaines des compétences sont donc déléguables ou transférables et d'autres ne le sont pas. Ces dernières s'appellent les fonctions régaliennes de l'État comme la défense nationale, le maintien de l'ordre, etc. Cependant, toutes ces compétences ou tous ces attributs de la souveraineté d'un État ne peuvent s'exercer de manière absolue. Elles ne peuvent se manifester qu'à l'intérieur du droit et dans le strict respect des droits et des libertés fondamentaux. Louis Le Fur le répète dans sa définition de la souveraineté : « La souveraineté est la qualité de l'État de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser ». ¹¹²

L'étude de cette section est subdivisée en deux paragraphes : les attributs de la souveraineté (paragraphe 1) et la limitation de la souveraineté (paragraphe 2).

§ 1. Les attributs de la souveraineté

La souveraineté d'une nation réside particulièrement dans la maîtrise de son destin à travers des institutions acquises de manière démocratique et ne s'accommode pas de tutelle. Les attributs de celle-ci sont toutes les institutions et les symboles qui l'expriment et la garantissent et dont la synthèse est l'État. La souveraineté reste toujours cette « puissance absolue » dont parlait Jean Bodin (1530-1596) qu'elle soit celle d'une personne (d'où le mot « souverain » désignant un autocrate-roi, empereur, tsar, calife, sultan, etc.), d'un groupe de personnes (juntas militaires, partis politiques) ou enfin, dans son acception démocratique, d'un peuple en tant que nation. La souveraineté comme expression de pouvoir sur un État peut toujours faire l'objet de convoitises et d'âpres luttes pour sa détention. Pour parer à toute menace contre la souveraineté, l'État, l'incarnation de la nation et le dépositaire ou le gardien de celle-ci, doit disposer d'attributs réels ainsi que d'attributs symboliques.

Les attributs réels sont toutes les institutions de la nation au premier rang desquelles se trouvent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. L'organisation administrative, les organes assurant les services publics (école, santé, énergie, infrastructures routières, aériennes, maritimes, etc.), la sécurité avec l'ensemble de ses corps dont le plus important est l'armée, sont autant d'attributs réels de la souveraineté d'un État. Il en est de même des mécanismes assurant les moyens de subsistance de l'État comme les impôts, la monnaie, les représentations diplomatiques. Dans certains États, tous ces attributs réels assurent certes une forme d'indépendance et constituent des mécanismes fonctionnels pour le maintien de ces États mais n'assurent pas la souveraineté de leurs nations et consistent en des instruments de leur asservissement ou de leur oppression. Il en est ainsi des États dictatoriaux dans lesquels ces différents attributs de la souveraineté portent atteinte aux droits et des libertés fondamentaux des citoyens.

Les attributs symboliques, quant à eux, sont l'ensemble d'armoiries (drapeaux, hymnes, logos officiels), la langue ou les langues nationales et les personnalités nationales ayant acquis une renommée prestigieuse à l'échelle internationale, que ce soit dans les domaines du sport, de la culture, de la politique ou de la science. Ces attributs symboliques sont plus importants aux yeux de la nation

¹¹¹ G. JELLINEK, op. cit., p. 171.

¹¹² L. Le FUR cité par B. BADIE, « Un monde sans souveraineté : Les États entre ruse et responsabilité », Paris, Fayard, 1999, p. 32.

car ils donnent plus de consistance au sentiment national et transforment l'idée nationale en force matérielle par la fierté et l'émotion qu'ils suscitent. La nation est avant tout une idée, une abstraction partant de la réalité de chaque individu à celle de cet être collectif qu'est la nation. Chaque citoyen en a donc une perception subjective sans laquelle celle-ci n'existerait pas. C'est avant tout une conscience qu'il faut nourrir et entretenir.

Cette sorte d'attributs de la souveraineté assure une fonction d'expression existentielle de la nation et constitue un signe distinctif qui la caractérise par rapport aux autres. Ces attributs ont le mérite d'affirmer le droit à la vie de chaque nation, de chaque culture, de chaque langue et de chaque identité collective qu'un individu, à lui seul, ne pourrait pas faire reconnaître par son environnement. Il est vrai que l'une des conditions premières d'exercice de ces attributs de la souveraineté par l'État est l'existence d'un consensus populaire national sur la légitimité du pouvoir en place et la légitimité de son appropriation des instruments de celle-ci. Quelles que soient les conditions d'accès et d'appropriation du pouvoir, l'exercice par celui-ci des attributs de la souveraineté nationale exige un consensus national sur un nombre limité mais essentiel de domaines et de prérogatives.

Le maintien de l'ordre public, l'exercice de la justice, la défense des frontières, la gestion des relations extérieures doivent être autant de fonctions non négociables et non mises en cause pour l'existence de la souveraineté nationale et son possible exercice. Ces fonctions correspondent souvent à des formes d'exercice légal de la violence. Cela renforce encore plus la nécessaire adhésion de tous à cette matrice de base. Les pays où l'ordre public n'est pas assuré comme en Somalie sont des pays où les attributs de la souveraineté nationale ne sont pas totalement exercés et où l'État n'a plus l'exclusivité de ses compétences sur l'ensemble du territoire. La légitimité des pouvoirs y est nécessairement mise en cause par des franges importantes de la population parfois soutenues par des puissances étrangères cherchant à s'immiscer dans les affaires intérieures de ces pays.

Ce propos est mis à mal par la théorie de Georg Jellinek pour qui la souveraineté n'est pas consubstantielle de l'État.¹¹³ En effet, cet auteur dissocie les notions de puissance étatique et de souveraineté. Pour lui, la souveraineté n'est qu'un attribut de la puissance étatique, que l'État peut avoir ou non. Ainsi, la souveraineté est reléguée à une possibilité mais non à une obligation. Un État peut ne pas être souverain tout en conservant sa nature d'État. La souveraineté n'est qu'un attribut étatique, attribut dont l'État, personne juridique, peut donc ne pas disposer.

Cette théorie est moins intéressante pour notre étude dans la mesure où l'État ne peut garantir les droits et les libertés fondamentaux de ses citoyens que s'il dispose d'une puissance souveraine non remise en cause par quelque personne que ce soit ou quelque entité que ce soit. Les citoyens d'un État occupé ou d'un État en déclin comme la Somalie ne peuvent librement exercer leurs libertés sans heurter les milices « Shebab » qui mettent à mal l'État et sa puissance. En outre, comment parler de puissance étatique sans souveraineté ? C'est parce que l'État exerce exclusivement son autorité politique sur son territoire, sa souveraineté, qu'il dispose de cette puissance pour mater une rébellion ou interdire à n'importe quel autre État de s'immiscer dans ses affaires internes.

Aujourd'hui, à l'échelle planétaire, les pays où les conditions minimales requises pour l'exercice de la souveraineté nationale sont réunies tendent à se confondre avec ceux où le pouvoir est issu au terme d'un processus démocratique de l'expression du peuple à travers les urnes, de la confrontation de programmes et de projets de sociétés, d'un débat franc et ouvert. Les populations ayant participé à ce processus, quand bien même elles ne retrouvent plus leurs idées et leurs projets portés par leurs gouvernants, mettent rarement en cause la légitimité de ces gouvernants et ne leur contestent donc pas l'appropriation des attributs de la souveraineté nationale.

En RDC, ces attributs symboliques de l'État sont consacrés par l'article 1^{er} de la Constitution qui dispose que « La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc. Son emblème est le

¹¹³ G. JELLINEK, « L'État moderne et son droit », Paris, Panthéon-Assas, 2004, p. 126.

drapeau bleu ciel, orné d'une étoile jaune dans le coin supérieur gauche et traversé en biais d'une bande rouge finement encadrée de jaune. Sa devise est «Justice-Paix-Travail ». Ses armoiries se composent d'une tête de léopard encadrée à gauche et à droite d'une pointe d'ivoire et d'une lance, le tout reposant sur une pierre. Son hymne est le « Débout Congolais ». Sa monnaie est le « Franc congolais ». Sa langue officielle est le français. Ses autres langues nationales sont le kikongo, le lingala, le swahili et le tshiluba. L'État en assure la promotion sans discrimination. Les autres langues du pays font partie du patrimoine culturel congolais dont l'État assure la protection.

Malheureusement, dans ce pays, la remise en cause constante de la légitimité des gouvernants par des groupes armés s'accompagne d'un état des violences qui constituent la négation de tout droit ou de toute liberté. En matière de liberté de presse, à moins de faire partie de ces groupes, les journalistes ne s'y hasardent pas et ceux qui tentent de prêter font l'objet de menaces ou même d'assassinat.¹¹⁴

§ 2. La limitation de la souveraineté

Toutes les compétences ou tous les attributs de la souveraineté d'un État ne peuvent s'exercer de manière absolue. Ils ne peuvent se manifester qu'à l'intérieur du droit et dans le strict respect des droits et des libertés fondamentaux. Louis Le Fur le répète dans sa définition de la souveraineté : « La souveraineté est la qualité de l'État de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser ».¹¹⁵ L'État doit donc exercer sa souveraineté dans le respect de la légalité, du droit international, de la constitution et des droits et des libertés fondamentaux de l'homme. Matériellement, l'État ne peut pas prétendre tout contrôler sur son territoire car sa souveraineté n'est pas absolue. Il y est limité par les obligations internationales qu'il a contractées en vertu de certains traités (*pacta sunt servanda*). Il doit se conformer à la constitution dans toutes ses actions et tous ses organes doivent respecter la loi au sens large du terme.

En matière de droit international, les traités régulièrement ratifiés par l'État limitent sa souveraineté car ils sont perçus comme des obligations absolues au nom de ce principe de *pacta sunt servanda*.¹¹⁶ Il s'agit évidemment des limitations consenties par l'État lui-même. Celles-ci, en matière de traité bilatéral, n'échappent pas aux principes de réciprocité et de relativité des traités. Un ensemble de normes impératives appelé « *jus cogens* » limite également la souveraineté de l'État qu'il soit signataire ou pas du traité consacrant ces règles. Ce sont des principes réputés universels et supérieurs qui constituent la base des normes contraignantes du droit international général. Elles sont définies par l'article 53 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités comme des « normes acceptées et reconnues par la communauté internationale des États en tant que normes auxquelles des dérogations ne sont permises et qui ne peuvent être modifiées que par de normes nouvelles de même nature ».¹¹⁷ En matière de justice internationale, l'obligation de réprimer les crimes de *jus cogens* ou la responsabilité de protéger justifie l'exigence faite aux États non parties au statut créant la Cour pénale internationale de coopérer avec celle-ci. Ce devoir est fondé aussi bien sur le droit international conventionnel que sur le droit international coutumier.

¹¹⁴ Voir à ce sujet le rapport de JED de 2017 sur la liberté qui dénonce la répression systématique de la liberté de la presse et d'expression par le régime actuel et qui présente un bilan en hausse avec 121 cas documentés d'attaques contre les médias dont près de la moitié sont constitués des violences physiques contre les journalistes. En 2016, ladite organisation en avait enregistrés 86 cas.

¹¹⁵ L. Le Fur cité par B. BADIE, op.cit., p. 33.

¹¹⁶ J. SAPIR, « Souveraineté limitée ou souveraineté absolue », in <https://russeurope.hypotheses.org>

¹¹⁷ In <https://fr.wikipedia.org>

Section 3 — Les principes de la hiérarchie des normes et de la séparation des pouvoirs

Selon François De la Saussay et Frédéric Dieu, il est impérieux dans un État de droit que la norme suprême, c'est-à-dire la constitution soit respectée et appliquée par les gouvernants ou détenteurs du pouvoir politique pour justifier leur action auprès des citoyens qui détiennent le pouvoir constituant originaire.¹¹⁸

§ 1. Le principe de la hiérarchie des normes

La hiérarchie des normes est une vision synthétique du droit mise au point par Hans Kelsen. D'après ce juriste autrichien, l'État de droit est un système institutionnel dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée.¹¹⁹ Dans ce modèle d'État, chaque règle de droit tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. Il s'agit d'une vision hiérarchique des normes juridiques édictées par les pouvoirs publics de l'État. Nous préférons parler de la pyramide normative au sommet de laquelle se trouve la constitution, suivie des conventions internationales, de la loi et des règlements et à la base de laquelle figurent les décisions administratives (qui sont elles-mêmes hiérarchisées).

L'analyse de ce principe nous permet d'aborder la section réservée au contrôle des lois limitatives de la liberté d'expression. En effet, le principe de la hiérarchie des normes n'aura de sens que si leur respect est contrôlé par un juge qui statue par voie d'action ou par voie d'exception. Le contrôle par voie d'exception se fait par le juge ordinaire (judiciaire) qui se prononce sur une question d'inconstitutionnalité d'une norme, tandis que le contrôle par voie d'action se fait par un organe spécial qui pourra non seulement écarter l'application de la norme inconstitutionnelle mais également en empêcher définitivement toute application. C'est la solution choisie en RDC où la Cour constitutionnelle tranche sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation et où la Constitution est le sommet de la pyramide normative.

§ 2. Le principe de la séparation des pouvoirs

Pour le fonctionnement et l'indépendance des médias, ce principe s'impose dans la mesure où l'organe qui doit en assurer la régulation doit être indépendant du pouvoir exécutif dont les actes limitent parfois l'exercice de leur liberté. Nous verrons que pour s'assurer de cette indépendance, il faut qu'il soit institué par le pouvoir législatif. Montesquieu l'avait bien reconnu en son temps dans l'« Esprit des lois » : « Il n'y a pas de démocratie sans stricte séparation des pouvoirs. L'exécutif, le législatif et le judiciaire, doivent toujours veiller, à ce qu'aucun n'étende ses compétences et n'instaure la tyrannie. C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».¹²⁰

Élaboré par Locke (1632-1704) et Montesquieu (1689-1755), le principe de séparation des pouvoirs vise à séparer les différentes fonctions de l'État afin de limiter l'arbitraire et d'empêcher les abus liés à

¹¹⁸ F. DE LA SAUSSAY et F. DIEU, « Droit constitutionnel et institutions », Paris, Hachette, p. 20 et ss.

¹¹⁹ H. KELSEN, in www.vie-publique.fr

¹²⁰ Idem.

l'exercice des missions souveraines. Montesquieu les énumérait sous l'appellation de « Trias politica », ¹²¹ c'est-à-dire notamment :

- 1° le pouvoir législatif, confié au parlement ;
- 2° le pouvoir exécutif, confié au gouvernement ;
- 3° le pouvoir judiciaire, confié au juge.

C'est surtout l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui souligne clairement l'importance de ce principe : « Une nation n'a pas de constitution si la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée ». ¹²² Par cette disposition, la Déclaration exclut tout système de confusion des pouvoirs, fatal à toute liberté. Pour les auteurs de cette Déclaration, la première garantie des droits et des libertés c'est la séparation des pouvoirs que toute constitution doit consacrer. Pour faire respecter ces droits et libertés, la même Déclaration a prévu en son article 2, la résistance à toute oppression, négation de ces prérogatives. En effet, dans l'histoire de la RDC, il a existé une période où les trois pouvoirs classiques de l'État étaient concentrés dans la main d'un seul homme qui n'hésitait pas à présenter à la face du monde l'ancienne République du Zaïre comme un État de droit car reposant sur une loi taillée à sa manière. Ainsi, ces trois pouvoirs ont été remplacés par ce qu'il appela « Comité central », « Congrès » et « Bureau politique » du MPR. Parce que le principe de séparation des pouvoirs était bafoué, tous les autres principes de l'État de droit ont été méconnus durant cette période. Ce fut l'époque de l'arbitraire et des abus.

Actuellement, ces trois pouvoirs coexistent et sont consacrés par la nouvelle Constitution. Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement composé de deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat, le pouvoir exécutif est assuré par le gouvernement et le président de la République et le pouvoir judiciaire par les cours et tribunaux. Mais sont-ils réellement séparés pour permettre aux médias congolais d'exercer leur liberté en toute indépendance ? À voir le fonctionnement des différentes institutions, il s'observe un déséquilibre entre les trois pouvoirs. L'exécutif actuel (avec à sa tête, le président de la République) semble étendre ses compétences sur les autres pouvoirs de telle sorte que le Parlement apparaît parfois comme une caisse d'enregistrement du gouvernement. En effet, comme le dit Jean-Jacques Wondo, « le rôle du Parlement reste réduit à entériner et valider les décisions prises ailleurs par le président de la République ou le gouvernement dans beaucoup des matières comme la défense nationale ou la sécurité au mépris du principe sacré du contrôle de l'armée par le civil ». ¹²³

Pour ne citer qu'un exemple de cette immixtion, une lettre du ministre de la Justice du 9 février 2009 adressée au procureur général de la République et à l'auditeur général des FARDC, les avait instruits de ne pas engager des poursuites et d'arrêter celles déjà engagées contre les membres du mouvement rebelle CNDP (Conseil national pour la défense du peuple) qui sévissait dans les deux provinces du Nord et du Sud Kivu. L'impératif de la paix a souvent été avancé pour justifier pareille décision. ¹²⁴ Il en a été de même au Katanga pour les cas Gédéon Kyungu Mutanga, un chef rebelle dans le Nord de cette ancienne province, cités pour avoir bénéficiés de cette protection de l'exécutif. Dans le premier cas, des pressions ont été exercées sur le magistrat pour influencer l'instruction à son égard. Dans un rapport du 8 février 2007, la MONUC auprès de qui le chef militaire s'était volontairement rendu le 12 mai 2006, a dû confirmer cet état de choses lorsqu'elle a constaté que le sort de ce dernier dépendait exclusivement de la volonté du président de la République. ¹²⁵ Pourtant, l'indépendance du pouvoir

¹²¹ Idem.

¹²² R. CHAPUS, « Les fondements de l'organisation de l'État définis par la Déclaration de 1789 et leurs prolongements dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel, PUF, 1989, p.192.

¹²³ J.-J. WONDO, « La IIIème République congolaise : une démocratie tripatouillée dans un État défaillant », in *desc-wondo.org*.

¹²⁴ Voir lettre du ministre de la Justice n° 0226/JPM284/D/CAB/MIN/J/2009 portant amnistie à accorder aux membres des groupes armés (CNDP), in *jkanya.free.fr/cndp*

¹²⁵ MONUC, « La situation des droits de l'homme en RDC au cours de la période de juillet à décembre 2006 », Kinshasa, 8 février, 2007.

judiciaire à l'égard du pouvoir politique est bien consacrée par la Constitution actuelle. Malheureusement, dans ce pays, les magistrats ne sont pas toujours indépendants et doivent allégeance au président de la République qui les nomme ou à d'autres acteurs politiques qui les ont proposés à ce dernier. Cette situation de confusion de trois pouvoirs n'est pas de nature à garantir et à promouvoir la liberté d'expression des médias. En tout cas, le nombre de professionnels des médias arrêtés, détenus, assassinés ou des chaînes de radios et de télévisions fermées par le gouvernement fait penser à une confusion des pouvoirs par l'exécutif congolais.¹²⁶

Section 4 — Le principe d'égalité des sujets de droit

Dans un État de droit, l'idée générale est qu'il faut garantir les droits des individus et leur assurer le libre et égal exercice. Il revient à la loi, à la constitution d'assurer ce libre exercice pour tous. Ce principe d'égalité exige que l'État soit lui-même considéré comme un sujet de droit au même titre que le citoyen. Ainsi, ses décisions sont soumises au principe de légalité à l'instar des autres personnes juridiques. Au nom de ce principe, les personnes physiques et morales de droit privé peuvent ainsi contester les décisions de la puissance publique en lui opposant les normes qu'elle a elle-même édictées. Dans ce cadre, le rôle des juridictions est primordial et leur indépendance est une nécessité incontournable. Le principe d'égalité postule que tous ceux qui entrent en relation avec le service public soient placés dans une position égale, sans aucune discrimination ou aucun avantage à l'égard de l'un d'entre eux.¹²⁷

L'égalité de tous devant la loi exclut toute discrimination fondée sur le niveau d'études, l'âge, le niveau social, la position politique, la race, les opinions, etc. Tous doivent être traités de manière identique. Et les principes, les mécanismes de poursuite devant les juridictions devraient être mis en branle de façon égalitaire car de l'égalité devant la loi découle l'égalité devant la justice c'est-à-dire devant les instances judiciaires. Devant les juridictions, notamment en matière pénale, le principe d'égalité se traduit par celui d'égalité des armes qui veut que la procédure pénale soit équitable et contradictoire et doit préserver l'équilibre des droits des parties au procès. Il en découle le droit au procès équitable consacré par plusieurs instruments de protection des droits et des libertés fondamentaux, dont la Convention européenne des droits de l'homme en son article 6. Il implique aussi

Ce principe est garanti en RDC par les articles 11 à 15 de la nouvelle Constitution relatifs à l'égalité des citoyens en dignité et en droits, à l'accès à l'éducation et aux fonctions publiques et à l'élimination de toute forme de discrimination en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa résidence, de ses opinions ou de sa conviction politique, de sa race, de son ethnie, de son sexe. En effet, selon cette Constitution, « Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois. Aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques, ni en aucune matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son sexe, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique ». Cette égalité suppose que l'État concentre tous les droits supérieurs à ceux que des individus ou des groupes sociaux organisés ont tendance à exercer sur les autres.

Actuellement, la Constitution exclut toutes formes d'inégalités et dispose en son article 12 que « Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois ». L'égalité de tous

¹²⁶ Cette situation justifie le classement actuel de la RDC en 2017 qui occupe la 154^{ème} place sur 180 pays, soit deux rangs de moins qu'en 2016 où elle avait déjà chuté de deux places. Voir à ce sujet, Radio Okapi, in <https://www.radiookapi.net/2017>

¹²⁷ S. DE PROOST, «Le service public télévisuel en Belgique francophone : entre service au public, participatisation et privatisation », in Les Cahiers du journalisme, n° 1, Printemps 2004, p. 260.

est donc le principe sauf les exceptions nécessitées par la protection des fonctions du président de la République, des vice-présidents, des ministres et des parlementaires ou fixées par la loi comme les causes d'excuses ou les privilèges de juridiction et les immunités. En effet, le président de la République est responsable pénalement des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions en cas de haute trahison, détournement, des deniers publics, concussion, corruption ou violation intentionnelle de la Constitution. Il est aussi pénalement responsable des infractions commises en dehors de l'exercice de ses fonctions. Dans les deux cas, cette responsabilité n'est engagée que s'il a été mis en accusation par l'Assemblée nationale se prononçant à la majorité des trois quarts des membres qui la composent (article 141).

Malheureusement, malgré ces dispositions constitutionnelles, les inégalités persistent dans les faits. Si l'égalité est proclamée solennellement, il s'agit plus d'une égalité de complaisance car, comme pour l'application des autres principes, la réalité démontre autre chose dans ce pays où, pour avoir accès presque à tout, il faut appartenir soit à la famille présidentielle, à sa tribu ou à celle de l'un de ses collaborateurs, soit avoir les mêmes opinions politiques que la classe dirigeante, soit alors posséder assez de moyens pour corrompre. En tout cas, le clientélisme, le tribalisme et le clanisme valent plus que l'égalité des citoyens et sont plutôt les principaux critères subjectifs d'accès à tout. L'accès aux médias n'est pas non plus donné à tout le monde, surtout les médias publics qui restent presque l'apanage du pouvoir en place. L'opposition n'a pas droit à l'antenne sauf si elle dispose de ses propres moyens médiatiques.¹²⁸

Section 5 — La garantie d'une justice indépendante

Cette section vise le contrôle juridictionnel des actes des pouvoirs publics ou des particuliers qui limiteraient l'exercice de la liberté d'expression ou de la presse des médias. Si la proclamation constitutionnelle des droits et des libertés des citoyens est nécessaire dans un État de droit, elle ne suffit pas à elle seule pour leur protection. Encore faut-il que le juge sanctionne leur violation par la règle de droit, faute de quoi, le fait remarquer Denis Barrelet, « ils resteront des garnitures de la constitution ».¹²⁹ L'existence d'une Cour constitutionnelle est une des caractéristiques de l'État de droit. Celle-ci est un organe de l'État chargé d'assurer la primauté effective de la constitution qui est la norme suprême.

Il convient donc, pour assurer l'État de droit, de vérifier la conformité des lois par un contrôle a priori ou a posteriori. La saisine de cette Cour peut être réservée à certaines autorités étatiques ou ouvertes aux particuliers. Elle peut avoir d'autres attributions juridictionnelles dans le domaine électoral ou administratif. Selon Montesquieu, « Pour assurer la sûreté du citoyen, il faut que la fonction juridictionnelle, chargée d'y veiller, soit séparée des autres fonctions de l'État. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et exécutive ».¹³⁰ Pour Locke, « l'indépendance du judiciaire est encore plus essentielle que la séparation entre le législatif et l'exécutif ». C'est pourquoi la fonction juridictionnelle ne peut être remplie par aucun de deux pouvoirs. Elle forme l'objet de ce qu'on appelle improprement pouvoir judiciaire.

Bien que tous ces principes s'influencent mutuellement, nous ne nous empêchons pas de considérer l'indépendance de la justice comme le principe des principes. En effet, pouvons-nous, un seul instant, nous imaginer une hiérarchie des normes, une séparation des pouvoirs ou le respect des droits de l'homme sans une justice indépendante qui sanctionne les excès ou les abus de pouvoir ? Pour avoir une portée pratique, l'État de droit suppose l'existence des juridictions indépendantes et compétentes

¹²⁸ L. DE MATOS, « RDC : Kinshasa maintient la pression sur l'opposition », article du 12 décembre 2017 mise à jour le 13 décembre 2017, in information.tv5monde.com/afrique/rd-congo-kinshasa

¹²⁹ D. BARRELET, « Droit suisse des mass media », Précis Staempfli, Berne, Staempfli & Cie, s.a. 1987, p. 108.

¹³⁰ Montesquieu, cité par J. Roels, « La fonction juridictionnelle selon Carré de Malberg. Perspective historique », in *Revue zairoise de droit*, 2e année, n° spécial 1971, ONRD, Kin-Gombe, 1971, p. 278.

pour trancher les conflits entre les différentes personnes juridiques en appliquant à la fois le principe de constitutionnalité et de légalité qui découlent de la hiérarchie des normes et le principe d'égalité qui s'oppose à tout traitement différencié des citoyens. La justice, faisant partie des attributs de l'État, seule son indépendance à l'égard des pouvoirs législatifs et exécutifs est en mesure de garantir son impartialité dans l'application des normes de droit.

En effet, l'État de droit est un État où, dans les rapports avec les citoyens, l'administration est soumise à des règles de droit. Tout excès de pouvoir ou tout abus de pouvoir de l'administration fait disposer les citoyens d'une possibilité de recours contre ses décisions. Ceci implique l'existence des juridictions indépendantes et impartiales qui tranchent les différends entre les citoyens et l'État.¹³¹ Dans une de ses affirmations, Hans Kelsen l'a reconnu : « on ne peut parler d'État de droit que si les gouvernants sont responsables de leurs actes, les tribunaux indépendants et si les citoyens se voient garantir un certain nombre de droits ». ¹³² Cette indépendance des tribunaux voulue par Kelsen doit être assurée par une constitution qui établit un véritable pouvoir judiciaire. La constitution aussi doit fixer des règles essentielles de nomination et de promotion des magistrats en veillant à garantir leur indépendance vis-à-vis d'autres pouvoirs autant qu'à l'égard d'éventuels pouvoirs de fait.¹³³ Cette indépendance est aussi tributaire de certaines conditions de vie et de travail adéquates liées à l'exercice de la profession de magistrat.

En République Démocratique du Congo, l'article 149 de la nouvelle Constitution parle de l'indépendance du pouvoir judiciaire dévolu aux cours et tribunaux qui sont : la Cour Constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Haute Cour militaire, les cours et tribunaux civils et militaires ainsi que les parquets rattachés à ces juridictions. Ce pouvoir est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens. Le contentieux des droits civils relève exclusivement du ressort des cours et tribunaux civils et militaires pour autant qu'un militaire soit l'auteur d'un fait qui constitue une violation de l'un de ces droits ou en cas de connexité. S'agissant des médias, en principe, le contentieux en matière de liberté d'expression et de ses corollaires revient aux cours et tribunaux civils.

Dans la réalité congolaise, si tel est le principe consacré par la Constitution et les lois de ce pays, le pouvoir juridictionnel congolais ne fonctionne pas de manière harmonieuse et efficiente. Il y a des problèmes locaux liés à l'absence d'indépendance de la magistrature qui travaille dans des conditions inhumaines et qui se livre à des pratiques de concussion et de corruption. Dans ce pays, la corruption est institutionnalisée et a atteint tout à la fois la légalité et la garantie judiciaire réduites à de simples fictions. Il n'y a pas lieu d'attendre des cours et tribunaux congolais une quelconque protection ou promotion de la liberté d'expression. Parfois dans les audiences, les journalistes sont chassés comme des malfrats pour éviter qu'ils déballent au grand jour les abus d'une justice monnayée.¹³⁴

Section 6 — La garantie des droits et des libertés fondamentaux des citoyens

L'État de droit n'implique donc pas nécessairement le respect des droits de l'homme. Il est non moins vrai, en revanche, que les droits de l'homme impliquent l'État de droit, négativement parce que les dictatures bafouent les droits de l'homme, positivement parce que seul l'État de droit offre les garanties dont ceux-ci ont besoin pour s'épanouir. On ne saurait douter, en effet, que la dictature et, a

¹³¹ L'idée de soumettre l'action de l'administration à la sanction des juges a longtemps été contestée au nom du principe de la séparation des pouvoirs.

¹³² H. Kelsen, « Théorie générale du droit et de l'État », Paris, LGDJ, 1997, p. 45.

¹³³ C.E., L. 27.415/2, 2 avril 1998, citée par F. DELPERE et S. DEPRE, in « Le système constitutionnel de la Belgique », Bruxelles, De Boeck & Larcier, s.a. 2000.

¹³⁴ J. DJOLI ESENG'EKELI, « Cours de droits constitutionnel Congolais ». Notes polycopiées, Kinshasa, UNIKIN, 2007-2008, p. 22. Voir aussi l'article de RSF, « 10 ans d'impunité délibérée pour les assassins de Serge Maheshe », 12 juin 2017, in www.rsf.org

fortiori, le totalitarisme excluent les droits de l'homme.¹³⁵ Ceci n'est pas une affaire d'essence mais d'incompatibilité concrète. En effet, rien n'empêche en théorie qu'un régime autoritaire interdise à la population l'exercice des droits politiques tout en garantissant l'exercice des droits de l'homme. Beaucoup de régimes contemporains vivent sur un programme implicite que l'on pourrait résumer ainsi : respect proclamé des droits de l'homme par souci de respectabilité internationale et dictature personnelle. Mais en pratique, les deux idées s'avèrent incompatibles.

Les droits et les libertés fondamentaux de l'homme n'existent effectivement que s'ils sont définis et appliqués, défendus et restaurés en cas de violation. Ce qui revient à dire que les droits de l'homme ne sont pas concevables sans l'existence d'un État de droit. Or l'État de droit n'est pas seulement un code des lois et des magistrats élégamment costumés dans des palais pompeux.¹³⁶ Tout ceci peut exister sans être autre chose qu'un décor.¹³⁷ L'État de droit suppose la réunion de certaines conditions dont seule la démocratie permet la réalisation. Seule la démocratie, par le contrôle des dirigeants et donc la transparence qu'elle implique, peut permettre de résorber toute atteinte à un droit ou à une liberté individuelle par l'arbitraire des pouvoirs publics. En démocratie, des mécanismes institutionnels de contrôle sont mis en place pour protéger les droits des citoyens. Des cours et tribunaux fonctionnent aussi dans un système démocratique et rendent justice en condamnant toute violation de ces mêmes droits. Les médias sont aussi, dans un État démocratique, des instruments importants de protection et de promotion de ceux-ci. Une presse libre et indépendante permet de dénoncer les différentes atteintes aux libertés constitutionnelles.

¹³⁵ D. AMSON et alii, « Le grand oral : protection des libertés et droits fondamentaux. Préparation au CRFPA », Paris, Montchrestien, 2003, p. 319.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Idem.

CHAPITRE III — LES LIMITES THÉORIQUES ET PRATIQUES DE L'ÉTAT DE DROIT

Les limites théoriques et pratiques de l'État de droit sont posées au profit des gouvernés et poursuivent un objectif de protection juridique des droits et des libertés des citoyens contre toute dérive absolutiste du pouvoir politique. Dans l'État de droit, la première limite est le droit lui-même qui se présente à la fois comme un instrument d'action pour l'État et comme un moyen extérieur, supérieur et contraignant qui sert à endiguer son pouvoir dans le sens de la protection des droits et des libertés des citoyens. Il s'agit ici ni plus ni moins du principe de légalité qui veut qu'en agissant, les pouvoirs étatiques doivent remplir les objectifs définis par la loi en se servant des moyens et des modalités reconnus ou admis par celle-ci, tout en respectant les intérêts individuels des citoyens qu'elle reconnaît et protège. En matière des médias, selon cette théorie, aucune décision administrative ou politique ne peut restreindre leur liberté si ce n'est pour protéger la loi et les droits et les libertés des citoyens. L'autorité devra donc motiver sa décision par la loi qui lui donne le pouvoir de restreindre la liberté d'expression.

Section 1 — Le droit comme première limite de l'État de droit ou autolimitation

Il s'agit ici de l'ensemble des règles au sein d'un État, sanctionnées par la contrainte publique et gouvernant tant les rapports interindividuels que ceux qui s'instaurent entre les individus et la puissance publique. Il s'agit du droit objectif. L'État de droit implique la primauté du droit, ce qui veut dire que toute personne, physique ou morale, doit se soumettre au respect de la loi comprise dans son sens large. Il en est de même de la puissance publique. L'avantage de cette limitation est de lutter contre l'arbitraire et toute visée d'un pouvoir politique dictatorial irrespectueux des principes de la hiérarchie des normes, de la séparation des pouvoirs et des droits fondamentaux. Autrement dit, dans un État de droit, l'exercice effectif des libertés, en l'occurrence la liberté d'expression, n'est possible que si les citoyens et les dirigeants de cet État sont tous soumis au respect strict de la loi. Tous ayant des droits et des devoirs, ils sont tenus de les exercer en respectant le principe de légalité.

Ce principe s'impose aussi à l'État, considéré comme une personne morale et exige que ses décisions soient ainsi soumises au respect du principe de légalité. Appliqué ainsi à l'État, ce principe permet d'encadrer l'action de la puissance publique en la soumettant au principe de légalité qui suppose, au premier chef, le respect des principes constitutionnels comme la liberté d'expression. À ce titre, les contraintes qui pèsent sur l'État sont fortes : les lois qu'il édicte et les décisions qu'il prend doivent respecter l'ensemble des normes juridiques supérieures en vigueur (constitution, conventions internationales, lois, etc.), sans pouvoir bénéficier d'un quelconque privilège de juridiction ni d'un régime dérogatoire au droit commun. Les personnes physiques et morales de droit privé peuvent ainsi contester les décisions de la puissance publique en lui opposant les normes qu'elle a elle-même édictées. Dans ce cadre, le rôle des juridictions est primordial et leur indépendance est une nécessité incontournable.

Dans un État de droit, la Constitution, dans ses dispositions protectrices des droits et des libertés fondamentaux du citoyen et dans ses dispositions régulatrices de l'organisation de l'État, est la source principale de la légalité qui peut être interne ou externe. La légalité interne vise l'objet de l'acte, les motifs de celui-ci et son but. La légalité externe, quant à elle, porte sur la manière dont l'acte a été accompli et vise la compétence de l'autorité l'ayant pris, les formes et les formalités nécessaires à son accomplissement et le respect des délais. La règle de droit limitative de l'État de droit doit être précise, claire et connue par ceux-là qu'elle prétend protéger. Selon Jean Rivero, « On ne saurait exiger de l'ensemble des citoyens que la présomption selon laquelle nul n'est censé ignorer la loi se transforme

en une réalité ». ¹³⁸ Encore faut-il que la règle elle-même si elle n'est pas connue, s'efforce d'être connaissable et compréhensible.

En RDC, ce principe de légalité se trouve consacré par les titres II et III, allant des articles 11 à 208 de la Constitution relatifs aux droits humains, aux libertés fondamentales et aux devoirs du citoyen et de l'État (titre II) ainsi qu'à l'organisation et à l'exercice du pouvoir étatique (titre III). Le droit public congolais, pour s'en tenir à celui-ci, répond-il à cette exigence ? La réponse que l'on voudrait positive ne l'est pas pour un triple doute :

- 1° depuis bien longtemps, la règle de droit n'est plus publiée (portée à la connaissance du public) au Journal officiel et si elle l'est, elle ne l'est qu'à la capitale Kinshasa, les provinces en étant privées ;
- 2° le caractère ésotérique de certains mots qu'elle utilise empêche les citoyens d'en saisir la portée ;
- 3° la prolifération et l'instabilité de la règle de droit est source d'insécurité juridique et entraîne sa méconnaissance par le public.

Mais le non-respect du principe de la légalité, appelé par d'aucuns « la normalité », ¹³⁹ vient parfois des autorités politiques qui se confondent avec l'État. Dans son éditorial du 10 août 2012, le journaliste Baudouin Amba Wetshi du journal « Congo Independent », ¹⁴⁰ dénonçant cette confusion, ne s'empêche pas de titrer son édition : « Joseph Kabila » ou « l'État c'est moi ». En effet, le pays s'est doté d'une nouvelle Constitution, le 18 février 2006 qui consacre le président de la République, le Parlement, le gouvernement et les cours et tribunaux comme étant les « institutions » du pays. Elle a bien instauré le principe « sacro-saint » de séparation des pouvoirs : le parlement légifère et contrôle l'action de l'exécutif. Le président de la République représente la nation et promulgue les lois. Le gouvernement gouverne et administre le pays en rendant compte devant le parlement, tandis que les cours et tribunaux veillent au respect des lois et à la protection des droits et des libertés des citoyens. Mais, six ans après, estime ce journaliste, l'institution « président de la République », usant de la corruption et de l'intimidation, a fini par phagocyter les trois autres pouvoirs et ce, au détriment des objectifs qui avaient servi de balises au constituant, à savoir : le fonctionnement harmonieux de toutes les institutions, l'État de droit, la lutte contre l'impunité, l'alternance démocratique, la bonne gouvernance et la volonté de barrer la route à toute dérive dictatoriale. ¹⁴¹

Pour ce dernier, le pouvoir judiciaire a perdu son indépendance. Les magistrats sont nommés et révoqués au gré des caprices présidentiels et à l'insu du Conseil supérieur de la magistrature. Le gouvernement rend compte de son action au Parlement sans toutefois conduire pleinement la politique de la nation (le 29 mai 2009, le président de la République a retiré au Premier ministre la gestion du compte du trésor) ou à titre d'exemple, le porte-parole du gouvernement tient des points de presse pour évoquer des questions ponctuelles qui n'ont pas fait l'objet de délibération du Conseil des ministres. Le Parlement, composé en majorité des membres de l'« Alliance pour la majorité

¹³⁸ J. RIVERO, « État de droit, état du droit », in « État de droit ». Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT, Paris, Dalloz, p. 610.

¹³⁹ C'est feu Monsieur Étienne TSHISEKEDI wa MULUMBA qui a été opposant contre la dictature des présidents congolais Mobutu, Laurent-Désiré Kabila et Joseph Kabila qui aimait évoquer ce terme chaque fois que leur système violait la loi. En 2011, s'estimant vainqueur de l'élection présidentielle et s'étant autoproclamé président de la RDC, il avait réclamé le retour à la normalité, c'est-à-dire l'avènement de l'État de droit d'après lui-même.

¹⁴⁰ Le journal « Congo Independent » est un journal quotidien paraissant à Bruxelles online, URL : www.congoindependant.com, et dont le responsable est Monsieur Baudouin AMBA WETSHI, journaliste de son état. Voir aussi à ce sujet Le journal Jeune Afrique, « Kabila : Mobutu light », Politique, in www.jeuneafrique.com/dossiers/kabila-mobutu-light, Mediapart, « Sous Joseph Kabila, la RDC devient peu à peu une dictature... », 25 août 2017, in <https://blogs.mediapart.fr>, Open Society Foundations, « République démocratique du Congo. Le secteur de la justice et de l'État de droit : un État de droit en pointillé. Essai d'évaluation des efforts en vue de l'instauration de l'État de droit et perspectives d'avenir », Johannesburg, juillet 2013, in www.afrimap.org

¹⁴¹ B. AMBA WETSHI, in « Congo Independent », édition du 10 août 2012, in www.congoindependant.com

présidentielle », ne joue plus son rôle de contrôleur de l'exécutif et n'est plus qu'une « chambre » d'enregistrement.¹⁴²

En 2009 toujours, pour évincer Monsieur Vital Kamerhe du perchoir du Parlement national, le président de la République a déplacé son bureau du Palais de la Nation pour venir s'installer dans les locaux du Palais du peuple, siège de la chambre basse. Un fait qui illustre mieux cette confusion de l'« institution président de la République » avec l'État. Le Parlement congolais a voté une loi instituant la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 157 de la Constitution. Le texte a été envoyé à la Cour suprême de justice (CSJ) pour un arrêt de conformité à la loi fondamentale, ce qui a été fait mais envoyé au cabinet du président de la République pour promulgation, ledit texte y a été bloqué sans aucun motif. Pourtant l'article 140 de la même loi fondamentale est clair à ce sujet : « Le président de la République promulgue la loi dans les 15 jours de sa transmission. À défaut de promulgation dans les délais constitutionnels, celle-ci est de droit ».

Cet état d'usurpation des pouvoirs est aussi confirmé par l'Union nationale de la presse congolaise (l'UNPC) qui note que la « RDC ressemble davantage à une dictature qu'à un État démocratique ».¹⁴³ En effet, d'après Monsieur Joseph Kasonga : « Dans tous les coins de la République, n'importe quel individu, doté de n'importe quel pouvoir, se permet le luxe de violer systématiquement les libertés de la presse. Vous entendez par-ci, par-là, une station de radio est fermée, un journal est interdit de paraître, un journaliste est interpellé ».¹⁴⁴ Il réagissait à la suspension, par le directeur provincial de la RTNC/Kisangani¹⁴⁵ de deux journalistes de ce média pour avoir diffusé le calendrier de l'élection du gouverneur de province et du vice-gouverneur, élection que le régime actuel n'a pas envie d'organiser. C'était aussi parce qu'à Butembo, dans la province du Nord-Kivu, le maire de la ville, bien que n'étant pas compétent en la matière, a décidé en date du samedi 4 août 2012 de fermer la Radio Soleil pour avoir diffusé, lors de son édition journal, l'interview du porte-parole de la nouvelle rébellion du M23 (Mouvement du 23 mars 2009).

Ces violations manifestes de la légalité sont malheureusement l'une des causes de tous les conflits qu'a connus la RDC et remettent chaque fois en question la légitimité du pouvoir. En matière de libertés d'expression et de la presse, elles constituent des menaces graves ou des atteintes qui ne facilitent pas le développement d'une presse congolaise libre et indépendante et entravent les bases de la démocratie naissante dans ce pays. La loi relative à l'exercice de cette liberté prévoit tous les mécanismes nécessaires applicables en cas d'abus par un professionnel. Mais dans ce pays, il n'est pas étonnant que le ministre de l'Information et de la Presse puisse se réveiller et suspendre à sa guise autant de chaînes de radio et de télévisions qu'il souhaite pour de prétendues fautes déontologiques ou d'autres prétendus manquements.¹⁴⁶

Section 2 — Les droits et les libertés des citoyens comme deuxième limite de l'État de droit

Il s'agit des prérogatives reconnues à une personne en vertu du droit objectif et lui permettant de jouir d'une chose, d'une valeur ou d'exiger d'autrui une prestation. Ici, le droit est défini par rapport à son titulaire, c'est pourquoi on parle de droit subjectif. Ainsi, dit Michel Rosenfeld : C'est seulement en raison de la peur que l'État outrepassa les limites de ses pouvoirs constitutionnels que la liberté

¹⁴² Idem. Voir aussi J.-J. WONDO, op. cit., p. 15.

¹⁴³ Propos tenus par Monsieur Joseph KASONGA, secrétaire général de l'Union nationale de la presse congolaise, UNPC en sigle, lors de la Journée internationale de la presse le 3 juillet 2012.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ Kisangani est le chef-lieu de la province Orientale, anciennement appelée Haut-Zaïre à l'époque de Mobutu.

¹⁴⁶ Nous faisons allusion à la dernière décision de Monsieur Toussaint TSHILOMBO, ancien ministre de l'Information et de la Presse qui avait suspendu plus de trente-deux chaînes de radio et de télévision sans motiver sa décision qui avait été fort critiquée par plusieurs professionnels des médias congolais. Nous visons aussi les coupures d'internet chaque fois qu'il y a marche de la population (les plus récentes sont celles du 31 décembre 2017 et du 21 janvier 2018 avec la marche des chrétiens organisées par le Comité des laïcs catholiques).

d'expression a été constitutionnalisée en tant que premier droit du « Bill of rights »¹⁴⁷ de 1791.¹⁴⁸ Il en découle que la liberté d'expression a été formulée en termes d'une prohibition contre les interférences gouvernementales plutôt qu'en termes d'imposition d'une obligation positive au gouvernement aux fins que celui-ci protège ses citoyens lorsqu'ils formulent et recueillent des opinions. Pour cet auteur, il est nécessaire de protéger l'individu contre l'État en plaçant, au-dessus de la loi elle-même, la garantie des droits et des libertés fondamentaux. Néanmoins, affirmer que la restriction du pouvoir gouvernemental constitue le meilleur moyen pour maximiser la liberté d'expression est discutable. Selon Michel Rosenfeld, « face à la forte concentration des propriétaires dans la presse écrite et informatique, l'absence de politique d'un gouvernement peut, en fin de compte, conforter la propension qu'ont les puissants intérêts privés à restreindre la circulation de l'information vers le public ».¹⁴⁹

En définitive, il est de notoriété que, dans un État de droit démocratique, l'État exerce le contrôle social au moyen de la loi qui limite le pouvoir en prenant appui sur le droit de l'homme à la liberté, à l'égalité, à la justice, au travail, etc. La loi limite ainsi le pouvoir pour promouvoir et protéger les droits et les libertés des citoyens qui en constituent la substance sans laquelle elle n'est qu'une coquille vide.

Section 3 — Les exceptions à l'État de droit

Celles-ci seront développées dans le chapitre consacré à l'étude des limites à la liberté d'expression qui peuvent être justifiées par des circonstances exceptionnelles comme l'état d'urgence ou l'état de siège prévu généralement par la constitution. L'état d'urgence comme l'état de siège est la mise en suspension de l'État de droit dont les principes constitutionnels qui le fondent et le distinguent des autres formes d'organisation sont mis à l'écart. La période d'état d'urgence et de siège se caractérise par la restriction des libertés publiques, y compris la liberté de la presse. C'est par exemple que pour le cas des médias, l'autorité peut procéder à la fermeture d'une maison de presse ou à l'interdiction de paraître. La proclamation de l'état d'urgence ou de siège dépend de la réunion de certaines conditions, dont l'atteinte grave à l'indépendance ou à l'intégrité du territoire national. En pareilles circonstances, le gouvernement présidé par le chef de l'État est souvent amené à prendre des actes dits de gouvernement, c'est-à-dire des actes de l'exécutif qui concernent les rapports entre les pouvoirs constitutionnels ou qui se situent dans les relations internationales et qui, à cause de leur caractère hautement politique, échappent à la censure du juge.¹⁵⁰

En France par exemple, c'est l'article 16 de la Constitution de 1958 qui permet au président de la République de rassembler entre ses seules mains tous les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire aux fins de « prendre les mesures exigées par les circonstances ». C'est en cas de menace grave et immédiate pour l'indépendance de la nation ou l'intégrité du territoire et d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics qu'il détient ce pouvoir. Cet article instaure donc ce qu'il est légitime d'appeler une dictature présidentielle où le contrôle parlementaire et juridictionnel est réduit et dont la durée dépend de la volonté du président. Il fait usage d'un pouvoir discrétionnaire qui porte atteinte aux libertés individuelles, dont la liberté d'expression. Le président de la République française, François Hollande a appliqué cette disposition constitutionnelle après les attentats de Paris du 13 novembre 2015, revendiqués par l'organisation terroriste « État islamique » appelée aussi

¹⁴⁷ Le Bill of rights constitue les dix premiers amendements de la Constitution américaine. La liberté d'expression comme la liberté de religion et la liberté de la presse sont garanties par le premier Amendement.

¹⁴⁸ M. ROSENFELD, « La philosophie de la liberté d'expression en Amérique », in « L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPÉ », D. DE BECHILLON et alii, Paris, Economica, p. 884.

¹⁴⁹ M. ROSENFELD, op. cit., p. 885.

¹⁵⁰ Pour plus de détails, voir l'article 87, alinéa 2, de la procédure devant l'ancienne Cour suprême de justice, Journal officiel du Zaïre, 1^{er} avril 1982, p. 11.

« Daesch ». Il a pris un décret en date du 16 novembre 2015 instaurant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain et sur la Corse.

En RDC, c'est l'article 85 de la Constitution qui prévoit ces exceptions en ces termes : « Lorsque des circonstances graves menacent, d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, le président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège, après concertation avec le Premier ministre et les présidents de deux Chambres, conformément aux articles 144 et 145 de la présente Constitution. Il en informe la nation par un message. Les modalités d'application de l'état d'urgence et de l'état de siège sont déterminées par la loi ». À Bukavu, à l'est de la RDC, lors de l'insurrection de la Communauté « Banyamulenge » en 1997, le président Laurent-Désiré Kabila avait fermé lui-même certaines stations de radio comme la station « Maendeleo » au motif qu'elles pouvaient porter atteinte à l'unité nationale.¹⁵¹

Si l'État de droit est, par définition, un équilibre entre le respect des droits fondamentaux et la sauvegarde de l'ordre public, l'état d'urgence, c'est le déséquilibre revendiqué par les pouvoirs publics au profit de l'ordre public. L'État de droit, c'est plus que le respect des libertés. C'est aussi l'acceptation qu'un texte supérieur, la constitution, impose ses règles et ses contraintes à l'ensemble des autorités publiques. Cette politique d'autolimitation du pouvoir politique peut être garantie par des procédures et des règles rigoureuses mais surtout par la conviction des citoyens en général et des élites en particulier que le respect du texte suprême et de l'ordre qu'il instaure constitue la base essentielle du consensus et de la stabilité politique.¹⁵² Il importe de rappeler que l'État de droit se présente comme une entité juridique œuvrant, dans le cadre de frontières déterminées, à la satisfaction de l'intérêt général de la collectivité, dans le strict respect des normes juridiques établies et des droits et des libertés fondamentaux des membres de cette collectivité. Il a ses principes qui permettent de le distinguer de tout autre État comme de l'État dictatorial dans lequel, parfois, seule la volonté du dictateur peut constituer la norme.

Les médias au sein d'un État de droit doivent vulgariser ces principes pour que les citoyens en tirent les informations nécessaires qui doivent motiver leur choix dans la désignation des dirigeants. Encadrés par la loi au sens large du terme, ils constituent « la voix des sans voix » et le défenseur des droits et des libertés de ces derniers. Leur fonctionnement et leur protection, dans un État de droit, font aussi l'objet de limites qui peuvent évoluer selon les temps et les usages et qui peuvent être motivées par les mêmes circonstances exceptionnelles de protection de l'ordre public et de la défense des institutions publiques ou par des impératifs généraux d'intérêt public.

¹⁵¹ Les Banyamulenge sont les populations d'origine rwandaise qui se sont installées sur le plateau de Mulenge en province du Sud-Kivu à l'est de la RDC.

¹⁵² Y. MENY, « Politique comparée », Paris, Montchrestien, EJA, 1998, p. 22, cité par Emmanuel BEBE BESHELEMU, « Presse écrite et expérience démocratique au Congo-Zaïre », Paris, L'Harmattan, p. 285.

TITRE II — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA DÉMOCRATIE

La liberté d'expression est l'un des principes fondamentaux de toute société démocratique, l'une des conditions nécessaires à l'épanouissement et au développement de chaque citoyen. En effet, le libre débat politique et démocratique appartient à l'essence même de toute démocratie qui n'est pas seulement une affaire de procédure pour accéder au pouvoir. Il s'avère que la démocratie n'est pas seulement une question de forme mais aussi une question de contenu. Un système politique qui organise des élections mais dans lequel il n'y a ni liberté d'expression ni liberté de la presse n'est pas une démocratie. Il en est ainsi de certains États africains comme le Rwanda qui a organisé des élections mais où l'information est censurée par le pouvoir. Il en est de même du Burundi avec l'élection du président Pierre Nkurunziza dont la Constitution interdit de briguer un troisième mandat. Dans ce pays, beaucoup de journalistes se sont retrouvés en prison après avoir dénoncé les exactions du régime.

La liberté est en effet comprise non seulement comme synonyme de la démocratie mais aussi comme la finalité de la démocratie. Il ne peut donc pas y avoir de démocratie sans liberté d'expression et ses corollaires, à savoir la liberté d'opinion, la liberté d'information et la liberté de la presse. Dans un État de droit, la norme protège la liberté, notamment la liberté d'expression des médias qui permet un vote intelligent et l'égalité des citoyens dans la légitimation des institutions et de leurs animateurs. La démocratie ne concerne pas uniquement des formes de gouvernement mais elle peut désigner aussi une forme de société ayant pour valeur la liberté et l'égalité. La démocratie est un ensemble de valeurs, d'idéaux et de principes politiques, sociaux et culturels. Le terme de démocratie peut aussi servir à qualifier la gouvernance de tout corps ou organisation sociale (organisme public ou privé, association, entreprise, etc.), le plus souvent par le biais du qualificatif de « démocratique ». Cela signifie alors généralement que cette gouvernance ou cette gestion ou encore la direction d'un État repose sur l'égalité des membres du groupe, le non-cumul des mandats, l'alternance politique ou la rotation des charges ainsi que sur des procédures de délibérations ou encore d'élections.

Dans ce titre comme dans le précédent, notre souci méthodologique est de ne pas trop entrer dans les débats relatifs à ces deux notions de démocratie et d'État de droit. Pour ne pas perdre le fil conducteur de notre réflexion sur le rôle des médias, nous n'abordons, d'une manière aussi synthétique que possible, que les théories descriptives de la démocratie (chapitre I), les critères ou principes de la démocratie (chapitre II) ainsi que les différents types de démocratie (chapitre III).

CHAPITRE I — THÉORIES DESCRIPTIVES DE LA DÉMOCRATIE

Il est question ici de savoir ce qu'est la démocratie. Pour John Rawls, « la démocratie consiste à faire vivre ensemble », ¹⁵³ tandis que pour Alain Touraine, « la démocratie commence à partir du moment où on veut imposer à l'ordre des faits, un principe de droit universel que nous appelons la liberté ou l'égalité ou la justice ou la solidarité et sur lequel repose la souveraineté populaire ». ¹⁵⁴ La question est évidemment aussi centrale que complexe. Il semble qu'aucune réponse significative ne puisse être apportée si nous n'avons pas discuté des critères de la démocratie et des typologies. Si le peuple s'exprime par l'intermédiaire de représentants, quelle est la nature du mandat qui les lie à lui ? Quels sont les modes de scrutin en œuvre pour les élire ?

Deux grandes conceptions se disputent le champ définitionnel de la démocratie : les conceptions minimalistes et les conceptions maximalistes.

Section 1 — Les conceptions minimalistes

Les conceptions minimalistes sont généralement basées sur les institutions de gouvernement et d'autres qui y sont étroitement liées, particulièrement les partis politiques et les élections. La démocratie est définie comme une machinerie d'institutions, de procédures et de rôles. ¹⁵⁵ Ces conceptions débouchent sur une définition formelle et institutionnelle de la démocratie. L'idée d'une démocratie formelle et institutionnelle s'apparente à celle de la polyarchie développée par Robert Dahl. D'après Sorensen : « la notion de polyarchie chez Dahl comporte trois éléments : compétition pour l'exercice du pouvoir politique, participation politique dans le choix des dirigeants et des politiques ainsi que les droits civils et politiques ». ¹⁵⁶ Se plaçant sur les traces de Schumpeter dont la définition de la démocratie était principalement centrée sur l'idée de compétition, ¹⁵⁷ de nombreux auteurs recourent à une conception minimaliste de la démocratie dans la mesure où ils soulignent l'importance des mécanismes institutionnels d'acquisition démocratique du pouvoir.

Selon cette conception dite aussi élitiste ou réaliste, la démocratie est essentiellement une méthode pour sélectionner les individus chargés de prendre les décisions politiques pour l'ensemble des citoyens, une méthode qui consiste en la compétition entre différentes élites politiques pour le vote du peuple. ¹⁵⁸ Pour cette théorie, l'essence de la démocratie est la capacité du citoyen de remplacer un gouvernement par un autre, rien de plus. ¹⁵⁹ Pour les défenseurs de cette théorie, le citoyen ordinaire n'est pas suffisamment qualifié et ne correspond pas au citoyen idéal et informé pour participer directement aux décisions politiques.

Cet argument ne nous semble pas convaincant dans la mesure où cette théorie minimaliste limite la démocratie au seul vote des citoyens. Ne faut-il pas appeler « dérive démocratique » la confiscation de la démocratie par une élite au détriment du peuple plutôt que de limiter la démocratie à une simple

¹⁵³ J. RAWLS, « Political liberalism, cité par Alain TOURAINE », « La République des lettres », Paris, jeudi 1^{er} septembre 1994, URL : www.republique-des-lettres.fr

¹⁵⁴ A. TOURAINE, op.cit., p. 56.

¹⁵⁵ Idem, p. 195.

¹⁵⁶ R. A. DAHL, « Polyarchy: Participation and opposition », New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 220-224.

¹⁵⁷ G. SORENSON, « Democracy and the Development State », in « Nyang'oro, J.E., (ED.), Discourses on democracy: Africa in Comparative perspective », Dar-es-Salaam, University Press, 1996, p. 42, cité par André MBATA MANGU, op. cit., p. 195.

¹⁵⁸ H. KRIESI, « Vers une théorie réaliste de la démocratie directe », in « Théorie et pratique de la démocratie », Paris, Economica, 2005, p. 103.

¹⁵⁹ Idem.

méthode de sélection des dirigeants ? La théorie réaliste de la démocratie écarte davantage le citoyen de l'arène politique et le confine en conséquence dans l'ignorance de la gestion de la chose publique. Pourtant, il y a toujours lieu de transformer ce citoyen peu qualifié, en un citoyen idéal, informé par les médias pour participer en connaissance de cause à la prise de décisions politiques. C'est en faisant participer ou en intégrant le citoyen dans la gestion de la chose publique qu'il peut facilement s'émanciper politiquement ou acquérir une culture politique avérée qui lui permettra de faire ses choix plus tard. L'important est d'éduquer le citoyen à la gestion de la chose publique afin de lutter contre les dérives démocratiques. À cette démocratie formelle et abstraite,¹⁶⁰ à laquelle Samir Amin ne reconnaît aucune dimension sociale, Ake et Shivji, tout comme Alain Touraine, préfèrent une démocratie substantive.¹⁶¹

Section 2 — Les conceptions maximalistes ou substantielles

Contrairement aux conceptions minimalistes, les conceptions maximalistes ou substantielles se basent sur la substance de la démocratie, sur les valeurs qu'elle est censée servir, particulièrement, l'égalité sociale, la solidarité entre les membres d'un même État et les droits socio-économiques.¹⁶² Les tenants de cette conception adoptent une définition extensive de la démocratie qui va au-delà des institutions et des droits civils et politiques, pour inclure les valeurs sociales et les droits socio-économiques. Nous adhérons à la thèse de Clapham et Wiseman qui suggèrent qu'une définition de la démocratie devrait se situer entre les conceptions minimalistes et les conceptions maximalistes, quoique proche des premières.¹⁶³ La démocratie est à la fois formelle et institutionnelle mais également substantielle, fondée sur des valeurs sociales et sur la promotion de tous les droits de l'homme qu'il s'agisse des droits civils et politiques, des droits socio-économiques et culturels, des droits collectifs ou communautaires.

Dans ce sens, une démocratie ne saurait se concevoir sans respect des droits de l'homme, sans un État de droit, sans élections ni partis politiques et sans une place réservée au débat public. Le fondement de toutes ces caractéristiques de la démocratie reste bien entendu la constitution. Pour nous, la démocratie c'est d'abord les hommes se reconnaissant dans certaines valeurs qu'ils se sont définis dans une loi fondamentale qui garantit la protection de celles-ci et qui assure le bien-être collectif.¹⁶⁴ Si nous nous en tenons à Slim Laghmani, la démocratie est d'abord « Une disposition des choses, un état de fait réel ou désiré, vécu comme assurant la liberté politique, l'égalité sociale et la justice sociale et économique ».¹⁶⁵

La démocratie est plus qu'une méthode de sélection des dirigeants. Il est vrai que dans certains cas comme en RDC, l'on ne peut s'empêcher de confiner la démocratie à la seule sélection des dirigeants. En effet, dans ce pays, le citoyen informé a comme l'impression que la démocratie tant vantée n'a servi qu'à légitimer le pouvoir de l'actuel président dont l'exercice s'oriente vers une dictature sans nom. Une fois élu et fort de la légitimité due au suffrage universel direct, il prend des décisions contraires aux principes démocratiques. Certains ne s'empêchent plus de qualifier la jeune démocratie congolaise de « démocratie électorale ».¹⁶⁶ Bref, la démocratie à la « congolaise » manque de substance, c'est-à-dire n'est pas de nature à promouvoir les droits et les libertés humains dont celles de

¹⁶⁰ C. I. AKE, « Democracy and Development in Africa », Washington, D.C., The Brookings institution, 1996, pp 137-139.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Samir AMIN, «The issue of democracy in the Contemporary Third World », op. cit., p. 70.

¹⁶³ C. CLAPHAM & J. A. WISEMAN, (éd). « Conclusion: assessing the prospects for the consolidation of democracy in Africa », in J.A. WISEMAN, (éd.), « Democracy and political change in Sub-Saharan Africa », London & New York, Routledge, 1995, p. 220.

¹⁶⁴ C'est nous qui définissons la démocratie de la sorte.

¹⁶⁵ Slim LAGHMANI, « Constitution et démocratie », in « L'architecture de droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER », Paris, Economica, 2006, p. 593.

¹⁶⁶ C'est souvent l'appellation consacrée par plusieurs forums de discussions congolais sur Internet.

l'expression et de la presse. Nous pensons que pour le cas de la RDC, cette démocratie commencerait par un développement progressif du niveau de vie des citoyens qui devraient, à travers les médias, être éduqués à la paix et à certaines initiatives visant l'éradication de la pauvreté car il n'y a pas non plus de démocratie sans développement.

CHAPITRE II — LES CRITÈRES OU PRINCIPES DE LA DÉMOCRATIE

Les principes ou critères de la démocratie, de quelque manière qu'on veuille les définir, égalité, liberté, élections libres et régulières, garanties de certains droits civils, etc., n'ont d'importance que pour autant qu'ils se traduisent en caractéristiques objectives qui permettent de distinguer la démocratie des autres systèmes politiques existants. De ce fait, ne faut-il pas les appeler éléments constitutifs d'une démocratie pour attirer davantage l'attention sur leur pertinence ? Certains de ces principes inhérents à la démocratie auront déjà été analysés précédemment mais la répétition de certains autres ne fait que confirmer notre propos en ce sens que toute démocratie implique un État de droit. En mathématique, le rapport démocratie État de droit s'exprimerait en termes d'ensemble et de sous-ensemble ou en termes d'inclusion, c'est-à-dire que la démocratie est incluse dans l'État de droit ou celle-ci est un sous-ensemble de l'État de droit parce que les éléments constitutifs de la démocratie sont inclus dans l'ensemble « État de droit » et ses principes.

Section 1 — Le principe de liberté

D'un point de vue philosophique, la liberté est une franchise signifiant l'absence d'opposition, c'est-à-dire d'obstacles extérieurs ou mouvements des créatures raisonnables.¹⁶⁷ Cette définition appliquée aux « créatures raisonnables » ou aux êtres humains raisonnables¹⁶⁸ rejoint celle d'Emmanuel Kant et celle que nous retenons dans cette étude. En effet d'après Kant, « la liberté est la propriété qu'a la causalité des êtres raisonnables de pouvoir agir indépendamment de toute cause déterminante étrangère à elle, une autonomie, c'est-à-dire une faculté de se donner à soi-même la loi ». ¹⁶⁹ Toutefois, « cette liberté n'est pas absolue mais limitée par l'humanité et toute nature raisonnable en général en tant que fin en soi ». ¹⁷⁰ C'est ce que nous appelons dignité humaine qui constitue un impératif catégorique chez Emmanuel Kant. D'après le même auteur, cette liberté doit cerner et protéger un comportement humain déterminé : s'exprimer, prier, se réunir, s'associer, vendre, écrire, peindre, parler.¹⁷¹ Ainsi, tout ce que l'être humain est capable de faire en tant que tel est susceptible d'être protégé par une liberté. Ce qui fait des libertés, des droits de l'homme parce qu'elles protègent les comportements de l'homme, les actes et les convictions de l'être humain comme les opinions et les informations.¹⁷²

Dans son célèbre ouvrage « De l'esprit des lois », Montesquieu considère que dans un État de droit, l'État doit avant tout, réaliser une fin essentielle.¹⁷³ Il faut qu'il assure et qu'il consacre la liberté politique des citoyens en prenant comme modèle le droit constitutionnel de l'Angleterre.¹⁷⁴ Pour George Burdeau, « la démocratie repose sur la liberté » et consiste d'abord en l'indépendance physique et spirituelle.¹⁷⁵ Comprise en ce sens, la liberté c'est en somme le pouvoir qui appartient à tout individu d'exercer et de développer son activité physique, intellectuelle et morale sans que l'État puisse apporter d'autres restrictions que celles qui lui sont nécessaires pour sauvegarder la liberté de tous. Dans l'État de droit, l'idée de liberté s'impose tout autant que l'autorité. L'une et l'autre doivent

¹⁶⁷ T. HOBBS, « Léviathan », Paris, Gallimard, p. 565.

¹⁶⁸ E. KANT, « Fondements de la métaphysique des mœurs », pp. 190 et ss.

¹⁶⁹ E. KANT, op. cit., p. 192

¹⁷⁰ Idem, pp. 153 et ss.

¹⁷¹ Idem, p. 161.

¹⁷² Idem, p. 161.

¹⁷³ C. L. MONTESQUEU, « De l'esprit des lois », cité par G. JELLINEK, « L'État moderne et son droit. Première partie : théorie générale de l'État », Paris, Panthéon-Assas, 2005, p. 105.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ G. BURDEAU, « La démocratie », Paris, Seuil, 1969, p. 14.

servir la justice tout en sachant que la liberté n'est pas l'antithèse de l'autorité de l'État. Il sera donc question, dans l'État de droit, de rendre possible, sous l'autorité de la loi, l'accomplissement institutionnel des droits et des libertés fondamentaux des citoyens. Pour Jean Rivero, ces libertés sont « des pouvoirs qui appartiennent aux hommes dans le cadre de la vie sociale, pouvoirs qui appellent pour s'exercer, reconnaissance et aménagement par l'État ». ¹⁷⁶ Pour lui, les libertés publiques sont un ensemble de droits considérés, dans un certain état de civilisation comme fondamentaux pour le développement de la personne et appelés comme tels à bénéficier d'une protection juridique spéciale. ¹⁷⁷

En ce qui concerne la liberté d'expression des médias : « la liberté d'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations unies ». ¹⁷⁸ Autrement dit, la méconnaissance de la liberté d'expression ou son musèlement entraînerait la méconnaissance des autres libertés qui passeraient par elle pour se réaliser. Il n'y a donc pas de démocratie sans la consécration et l'effectivité de la liberté d'expression. Il faut donc que la démocratie rende les médias libres et indépendants pour permettre un débat d'idées et pour limiter l'autorité politique qui pourrait mettre en danger leur indépendance.

La liberté des médias peut s'analyser, à la fois, en une liberté créance ou une liberté franchise. La Liberté créance est une liberté que chacun peut mettre en œuvre par ses propres moyens sans pouvoir revendiquer ou prétendre des pouvoirs publics un quelconque droit à l'utilisation des moyens d'expression, existant ou à créer. ¹⁷⁹ L'exercice de pareille liberté fait naître, dans le chef de l'État, une obligation d'abstention. Par contre, une liberté franchise est une liberté dont l'exercice exige que des moyens soient mis en œuvre par l'État. Elle entraîne, de la part de l'État, une obligation de réaliser son exercice en aménageant les conditions nécessaires. L'État violerait les engagements pris s'il ne mettait pas des moyens à la disposition du titulaire de cette liberté. La liberté de la presse est une liberté franchise car son exercice exige une aide financière de la part de l'État qui doit renforcer l'accès de la population aux différentes sources d'information.

Il convient cependant de faire la part des choses entre liberté d'expression et liberté des médias. En effet, le concept de liberté des médias est étroitement lié à la notion de liberté d'expression sans en être synonyme. Toute personne a droit à la liberté d'expression qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. ¹⁸⁰ Cette liberté implique des droits, de la protection et de la responsabilité pour toute personne usant de son expression. Par contre, la liberté des médias implique aussi des droits, de la protection et de la responsabilité particuliers pour les activités médiatiques des journalistes et autres professionnels des médias. Il s'agit par exemple du droit de protéger les sources journalistiques, de la protection contre le harcèlement ou les menaces (droit des journalistes à la sécurité) et de l'indépendance des journalistes vis-à-vis des pressions commerciales, politiques, judiciaires, etc. Ces droits particuliers reconnus aux journalistes ou professionnels des médias appellent des responsabilités particulières. Ils doivent respecter les lois, la vie privée des individus et les normes déontologiques.

La Constitution congolaise n'est pas avare en la matière. Aux termes de son article 17 : « La liberté individuelle est garantie. Elle est la règle, la répression ou la détention, pour abus de cette liberté, est l'exception ». Malheureusement, le nombre de professionnels des médias arrêtés ou détenus pour avoir exercé leur liberté de presse ou d'expression défraie la chronique en RDC. En effet, il ne suffit pas que le pouvoir reconnaisse et garantisse la liberté de la presse en s'abstenant de l'entraver mais il faut aussi

¹⁷⁶ Jean RIVERO cité par Michel DRAN, op. cit., p. 4.

¹⁷⁷ Idem, p. 4.

¹⁷⁸ Voir Résolution 59 (I) de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 14 décembre 1946.

¹⁷⁹ S.-P. DE COSTER, « Avant les élections...De l'extrême droite, de la liberté d'expression et de ses limites », in, Journal des procès, n° 280, Bruxelles, 1989, citant l'arrêt C.E., Moulin et De Coninck, n° 11.749 du 06.04.1966, R.A.C.E., 1966, p. 321.

¹⁸⁰ Lire à ce sujet l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, URL : [http : www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

que les individus aient les moyens concrets d'exercer effectivement celle-ci et d'en jouir. Tel est l'aspect positif de cette liberté. L'État doit la prendre en charge. En RDC toujours, malgré la consécration « sur papier » des libertés de la presse et d'expression, il est fort déplorable que l'État ne prenne pas des mesures législatives, budgétaires et juridiques adaptées pour faciliter un accès effectif de la population aux différentes sources d'information. L'aide à la presse, bien que légalement énoncée, n'a jamais été effective et les médias congolais fonctionnent dans une précarité innommable.

Au demeurant, il s'ensuit que le régime constitutionnel actuel dans ce pays ne comporte pas des garanties et des sanctions contre toute atteinte à ces libertés. Ce régime est plus théorique que pratique et n'assure pas l'effectivité de l'exercice de ces dernières. Il aurait été judicieux pour le constituant congolais d'interdire expressément toutes les formes de censure dans une disposition constitutionnelle c'est le cas en Belgique avec l'article 25 du texte fondamental ou encore aux États-Unis où la liberté de la presse fait l'objet du premier amendement de la Constitution. Ainsi, la protection de ces libertés se trouverait renforcée.

Section 2 — Le principe d'égalité

Nous aurons certainement parlé de ce principe dans le titre relatif à l'État de droit mais nous le reprenons ici pour insister d'abord sur le rapport État de droit-démocratie, puis, malgré cette égalité devant la loi, nous considérons que la liberté se traduit par l'égalité des droits civils et politiques. En effet, ce principe revêt un triple caractère. Il a non seulement valeur constitutionnelle mais il est aussi un principe général de droit et un principe politique.

Selon ce principe, les citoyens doivent être égaux non seulement dans leur participation à la gestion de la chose publique mais également dans leur vie quotidienne. Nous pensons ici au principe du « minimum vital » reconnu à chacun citoyen pour faire face à certains besoins jugés primaires. Une misère extrême n'est-elle pas une source de conflits interminables dans plusieurs pays se disant démocratiques ? En effet, dans certains cas, les guerres que connaissent certains pays comme la RDC peuvent tirer leur origine de l'état de pauvreté généralisé qui pousse les différentes ethnies de ces pays à s'entretuer. En outre, ces différentes guerres sont un déni de liberté et des droits de l'homme.

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre en des termes très clairs ce principe : « La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». ¹⁸¹ Dans sa décision 77-83 DC, du 20 juillet 1977, le Conseil constitutionnel français a trouvé dans ce principe une double signification : il affirme d'une part l'égalité devant la loi et d'autre part l'égalité dans l'accès aux emplois publics, qu'ils soient pourvus par voie d'élection ou de nomination. ¹⁸² Il est évident que l'égalité devant la loi implique l'égalité devant les charges publiques et rappelle l'égalité du suffrage qui intéresse l'accès aux emplois publics.

Dans son ouvrage, « De la démocratie en Amérique », Alexis de Tocqueville parle d'égalisation des citoyens comme la première caractéristique de la société démocratique. ¹⁸³ Pour lui, en démocratie, l'égalité des conditions implique l'absence de castes et de classes mais ne signifie pas suppression de la hiérarchie sociale. La démocratie est la recherche de l'égalité dans la liberté et la loi. Elle est la garante d'une liberté civile égale à tous les citoyens. Contrairement à la société aristocratique, aucun des membres de la société démocratique ne subit plus sa destinée du fait de la position sociale qu'il

¹⁸¹ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, cité par G. BRAIBANT, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », in « La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence », Paris, Colloque des 25 et 26 mai 1989, PUF, 99.

¹⁸² Idem, p. 100.

¹⁸³ A. DE TOCQUEVILLE, op. cit., p. 60.

occupe et la hiérarchie sociale ne renvoie plus à un ordre social préétabli qui assigne à chacun une place, des droits et des devoirs propres.

Ce principe appelle la notion de « justice sociale et équitable » chère à John Rawls qui veut que chacun accède à la richesse. Alexis de Tocqueville est du même avis que Rawls : « La société démocratique se caractérise par la mobilité sociale et la recherche du bien-être matériel. C'est donc en vertu de ce principe que l'État de droit doit utiliser la loi fiscale pour opérer des transferts sociaux et redistribuer les richesses, en considérant qu'un déséquilibre qui naît de l'accumulation de richesses chez quelques citoyens et l'accumulation de la misère chez quelques autres citoyens met la société en péril ».¹⁸⁴ Le même principe a comme corollaire, un autre principe cher à Alain Touraine, celui de la solidarité au sein de l'État de droit. Mais pour des raisons diverses comme les inégalités naturelles, certains réussiront mieux que d'autres. Il y a donc un paradoxe puisque l'égalité des conditions conduit à alimenter les inégalités économiques. Il postule l'interdiction de toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, la langue, la religion, l'idéologie, la philosophie ou les croyances, les opinions politiques, la nationalité, etc.

En matière médiatique, ce principe implique un égal accès de tous à l'antenne pour exprimer leurs opinions. Ce principe d'accès équitable aux médias refuse le traitement de faveur et exige un équilibre dans le traitement de l'information. En période électorale, les médias sont appelés à donner la parole à tout un chacun pour exprimer ses opinions ou pour passer ses messages politiques sans discrimination. Le succès du processus électoral dépend en grande partie du temps d'antenne que les médias donnent aux différents candidats. Ce principe d'égal accès à l'antenne des médias doit se fonder sur des critères objectifs et pertinents qui peuvent parfois justifier certaines distinctions pour certaines catégories de personnes.

En Belgique, ce principe d'égalité trouve son application dans la loi du 16 juillet 1973 (M.B. du 16 octobre 1973) garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, modifiée par la loi du 12 mai 2009 (M.B. du 26 mai 2009). En effet, son article 1^{er} interdit aux conseils culturels des communautés d'élaborer, en matière culturelle (dont l'audiovisuel), des décrets qui contiennent des dispositions discriminatoires pour de raisons idéologiques et philosophiques. Ces décrets ne doivent pas porter atteinte aux droits et aux libertés des minorités idéologiques et philosophiques. La même loi impose, à son article 3, aux autorités publiques d'associer les utilisateurs de toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle. En matière de radiodiffusion de service public, notamment à la RTBF, ce principe d'égalité trouve application dans la représentation des différentes tendances idéologiques et politiques au sein des organes de gestion ou d'administration de ce média public. Cette représentation, nous le verrons lors de nos prochains développements du troisième titre de cette étude, n'est pas sans conséquence sur l'indépendance éditoriale et le fonctionnement de la RTBF.

Nous évoquons ce principe dans nos propositions relatives à l'aide aux entreprises de presse comme personnes morales. En effet, pour garantir le principe du pluralisme en son sein, l'État congolais devrait octroyer de l'aide, moyennant certaines conditions, aux différents organes de presse qu'ils soient de l'opposition ou favorables au pouvoir en place, étant entendu que la liberté d'expression et le maintien d'une diffusion idoine de l'information, dépendent de la conciliation entre la liberté d'expression et l'égalité. Toutes les tendances politiques devront jouir de leur liberté d'expression à travers des médias subsidiés équitablement par l'État congolais. Ce principe implique en effet, la règle de la représentativité dans les débats et celle de l'équilibre du temps d'antenne médiatique. Il implique aussi qu'en période électorale, les hommes et femmes doivent être traités équitablement dans les débats de la presse. La seule exception à ce principe serait l'exclusion des débats des partis liberticides ou autres groupements ou associations qui prônent la haine, le racisme et la discrimination de tout genre.

¹⁸⁴ A. TOURAINE, op. cit. 85.

Section 3 — L'existence d'un espace public de discussion

L'espace public selon Ruth AMOSSY « est cet espace à l'intérieur duquel tous les citoyens peuvent librement discuter politique sans l'influence de l'État. Il doit reposer sur quatre principes fondamentaux :

- 1° l'indépendance des idées et de leur développement par rapport à l'Église et à l'État ;
- 2° la participation de tous à la discussion ;
- 3° la prédominance de l'intérêt public sur l'intérêt privé ;
- 4° la tempérance par la raison et par l'esprit critique des discussions et des débats pour empêcher les discours haineux et diffamatoires ».¹⁸⁵

Pour la même auteure, « l'espace public est un espace social de construction des identités citoyennes. C'est un réseau où se communiquent des informations, s'échangent et se négocient des points de vue d'intérêt général, c'est-à-dire qui sont pertinents pour tous les membres d'une communauté ».¹⁸⁶ Les médias constituent donc des instances déterminantes dans la constitution et l'aménagement des espaces publics car les journalistes sont des experts en matière d'affaires publiques. Les médias jouent un rôle primordial dans la construction de l'espace public et donc dans l'établissement de conditions propices à l'expression démocratique, au bon fonctionnement des institutions publiques et des organes politiques. Une condition essentielle de la démocratie est l'existence d'une sphère publique dans laquelle s'épanouit l'opinion publique. Les médias ont pour rôle d'animer cette sphère, tout en garantissant un pluralisme des points de vue. Ils permettent un échange dans l'espace public entre les différents acteurs étatiques et sociaux.

Ce principe de sphère publique, dit Jürgen Habermas, contribue à « la formation de l'opinion et de la volonté ».¹⁸⁷ Il est capital pour notre sujet de recherche dans la mesure où les médias « médiums »¹⁸⁸ peuvent aider à la formation de la volonté générale qui se construit dans un espace où l'on devient citoyen par la discussion, l'échange d'expérience. C'est en effet en participant à la discussion publique, en exprimant ses opinions sur un sujet d'intérêt général que l'on se sent citoyen d'un pays. La société est en effet le lieu où les citoyens peuvent s'organiser et se mobiliser pour influencer la vie publique et intervenir dans le développement du paysage démocratique. C'est uniquement lorsque l'État et ceux qui dirigent les entreprises médiatiques sont interpellés par la revendication des citoyens vigilants qu'il est possible d'assurer que la responsabilité publique des médias est assumée.¹⁸⁹

Dans cet espace, pourraient être discutées, à travers les médias, des propositions de lois ou des modifications de celles-ci, etc.¹⁹⁰ Gabszewicz et Sonnac affirment à ce sujet que « Ce sont les médias qui choisissent les thèmes et les débats dans les journaux d'opinion ou les programmes télévisés. La façon dont les événements qui rythment l'histoire des jours y sont présentés conduit à façonner ou orienter l'opinion publique ».¹⁹¹ En effet, la question de formation de l'opinion et de la volonté est intimement liée à un espace public des débats sur des questions d'intérêt général. En d'autres termes, la formation de l'opinion doit s'accompagner d'une publicité où les citoyens peuvent thématiser les questions relatives à ce qu'ils doivent faire. Le traitement rationnel de pareilles questions suppose la formation d'une opinion ou d'une volonté qui peut engendrer des décisions fondées quant à la poursuite des fins collectives et à la réglementation normative de la vie communautaire. En tout cas,

¹⁸⁵ R. AMOSSY, « L'argumentaire dans le discours », Paris, Colin, 2010, p. 31.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ J. HABERMAS, « L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise », Paris, Payot, 1997, p. 12.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ P. SORMANY, « Le métier de journaliste », Montréal, Boréal, 2000, p. 40-42.

¹⁹⁰ Idem.

¹⁹¹ J. GABSZEWICZ et N. SONNAC, « L'industrie des médias », coll., Paris, La Découverte, 2006, p. 3.

pour nous, penser la démocratie sans cet espace public de libre expression des opinions serait la confiner dans un mythe cavernicole qui ne peut aboutir qu'à une explosion sociale.

Anne-Marie Gingras exprime mieux l'importance de l'espace public dans une démocratie républicaine : « Dans une perspective républicaine, le système politique est essentiellement conçu comme un processus de discussion qui permet aux citoyens, par la conversation et l'échange d'arguments, de s'accorder sur des valeurs communes et un but collectif. Le bien public ne résulte pas de la clairvoyance d'experts (modèle élitiste) ou d'affrontements et de négociation entre des groupes d'intérêts (modèle pluraliste) mais d'une délibération entre citoyens ouverts à la différence et fondamentalement altruistes ».¹⁹²

La démocratie belge, bien que consensuelle, offre un exemple et ouvre la voie à un grand espace public à travers des émissions télévisées au cours desquelles les citoyens donnent leurs opinions sur des sujets d'intérêt général, parfois des sujets qui fâchent. Nous parlons des émissions « Mise au point » de la RTBF ou « Controverse » de RTL-TVI de chaque dimanche. Celles-ci permettent à la démocratie belge de respirer malgré la « pollution » de certaines tendances antidémocratiques.

Dans tout pays mais plus encore dans un pays qui sort d'une crise civile aussi profonde que celle qu'a connue la République Démocratique du Congo, les médias ont une responsabilité directe dans les processus démocratiques. Il ne peut y avoir de démocratie dans ce pays sans un espace public, tout comme il ne peut y avoir d'espace public sans une information fiable, pluraliste, indépendante, partagée par tous. Les médias électroniques comme l'internet ou les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.) seraient les médias adaptés à l'application de ce principe de la démocratie dans un pays continent comme le Congo où il n'est pas possible de rassembler en un même lieu, l'agora, tous les citoyens. Avec ces réseaux, il est possible de constituer une assemblée virtuelle qui réunit à distance tous les citoyens répartis sur le vaste territoire du pays sans que ceux-ci aient besoin d'être physiquement présents dans un même lieu. Il est aussi possible de concevoir des logiciels d'aide au débat et à la discussion qui faciliteront la présentation des opinions et qui hiérarchiseront les arguments et, in fine, automatiseront la délibération.

En RDC toujours, où l'État de droit est en gestation, il est à déplorer que ce principe d'espace public fasse encore défaut et, s'il pouvait exister, ce serait sous certaines conditions qui sont des antivaleurs de la démocratie. En tout cas, il ne serait jamais libre à cause de la censure gouvernementale qui peut aller jusqu'à l'assassinat. Dans ce pays, l'autorité ne tolère qu'un débat qui lui est favorable ou qui ne touche pas à sa politique, c'est-à-dire à sa manière de gérer la chose publique assimilée à une affaire privée. En effet, dans ce pays le pouvoir politique est géré comme un bien privé et sa gestion ne doit pas faire l'objet de critique.¹⁹³ Ainsi, que ce soit sous le règne du maréchal Mobutu ou sous les régimes des Kabila, la RDC est demeurée et demeure un État néo-patrimonial, fonctionnant suivant la confusion presque totale entre bien public et bien privé. La succession du fils au trône du père rend bien compte du degré de patrimonialisation du pouvoir politique et de l'ensemble des institutions de l'État.¹⁹⁴ Pourtant, la Cour européenne l'a bien exprimé : « la protection de la liberté d'expression vaut pour les paroles, les discours qui fâchent, qui heurtent et qui choquent » surtout quand une autorité est investie d'un mandat public ou politique. Ainsi le veulent le pluralisme et l'esprit d'ouverture nécessaires à toute démocratie, considère-t-elle.

L'étouffement de la parole et partant, celui de la démocratie, la confine dans des frustrations qui peuvent parfois s'exprimer sous la forme des violences contre le régime en place. Pour l'heure, parce que l'opposition politique n'est presque pas tolérée, l'espace public s'est déplacé ailleurs par le jeu des nouvelles technologies de l'information et de la communication comme Internet ou les réseaux

¹⁹² A.-M. GINGRAS, « La communication politique. État des savoirs, enjeux et perspectives », Sainte-Foy (Québec), Presse de l'Université du Québec, 2003, p. 1999.

¹⁹³ M. L. JAMFA CHIADJEU, « Comment comprendre la « crise » de l'État postcolonial en Afrique : un essai d'explication structurelle à partir des cas de l'Angola, du Congo-Brazzaville, du Congo-Kinshasa, du Liberia et du Rwanda », Bern, Peter Lang s.a., p. 298.

¹⁹⁴ Idem.

sociaux que les pouvoirs publics congolais ne maîtrisent pas et qui constituent un lieu où cette opposition a trouvé refuge pour s'attaquer au régime actuel. Toutes ces guerres à travers le continent ne sont qu'une manifestation du refus du droit à la parole. Ne dit-on pas en Afrique que « Les hommes arrangent leurs problèmes par la palabre, c'est-à-dire par le débat, sous le baobab ? »¹⁹⁵ Pourquoi l'autorité congolaise doit-elle éviter celui-ci si ce n'est pour consacrer une certaine opacité dans la gestion de la chose publique aux fins de couvrir le détournement des deniers publics et d'autres abus du pouvoir ?

Section 4 — Le suffrage universel

Le vote politique est la garantie de l'égalité entre les citoyens, « one man, one vote » disent les Anglo-saxons. Dans un État de droit, le vote politique participe à la légitimation des pouvoirs publics et prévaut pour arbitrer le partage des attributions entre majorité et opposition, s'il y en a. Mais il sera d'autant plus efficace, c'est-à-dire indiscutable, s'il est conforme au texte et à l'esprit de la règle électorale établie par la constitution.

Ce principe est inscrit à l'article 21 de la DUDH. En effet, aux termes de cette disposition : « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote ». Cette disposition implique deux considérations : la première est que les gouvernants sont, d'une certaine manière, assujettis aux gouvernés, la seconde est que la volonté subjective de ceux-ci est la seule à prendre en considération. Il en résulte qu'aucun individu, général d'armée, chef génial, sauveur de la patrie, fils du président, etc., ne saurait posséder un droit subjectif au pouvoir. Il en résulte aussi que les citoyens disposent d'un droit absolument discrétionnaire dans la désignation des gouvernants.¹⁹⁶ Tous les critères d'honnêteté, de compétence, d'intelligence, de services rendus à la patrie, etc., peuvent être pris en considération dans ce choix mais aucun ne s'impose contre la volonté du peuple. Le souhait de celui-ci est désormais l'unique pierre de touche pour la sélection des gouvernants.

Les élections auxquelles la DUDH fait référence sont des élections « honnêtes ». Elles doivent présenter trois caractères : elles doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret.¹⁹⁷ L'honnêteté constitue un quatrième critère qui est réalisé dès lors que les trois autres caractères sont acquis. Selon Amson, l'honnêteté impose une obligation de résultat, là où les trois autres conditions ne constituent que des obligations de moyen.¹⁹⁸ Autrement dit, des élections qui respectent en apparence ou dans les textes applicables, les règles posées, peuvent être néanmoins malhonnêtes parce que truquées. La fraude électorale existe, même dans des pays où la tradition démocratique est ancienne. Il ne suffit donc pas que tout soit de nature à permettre un scrutin honnête. Il faut encore qu'il le soit. L'expression « élections honnêtes » a le mérite de poser une exigence d'efficacité.¹⁹⁹ Le PIDC, en son article 25, ajoute un cinquième critère, à savoir, la non-discrimination. En effet, la DUDH ne pose qu'implicitement cette règle, en insistant sur les principes d'égalité et d'universalité du suffrage. Le Pacte condamne explicitement toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance. Il exclut aussi les restrictions déraisonnables.

¹⁹⁵ L'adage vient de nous-même.

¹⁹⁶ D. AMSON, op. cit., p. 327

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ Idem

¹⁹⁹ Idem, p. 328.

Bratton et Posner n'ont-ils pas raison quand ils affirment que « les procédures formelles des élections, bien que fondamentales à la démocratie, ne créent pas la démocratie parce que, comme l'expérience en Amérique latine et dans de nombreux pays du Tiers monde l'a démontré, les élections peuvent exister avec de nombreuses violations systématiques des droits de l'homme »?²⁰⁰ Quoiqu'elles ne soient pas synonymes de démocratie, Mbata considère que les élections sont essentielles à la démocratie et contribuent à la consolidation de celle-ci, pour autant qu'elles soient régulières, libres, transparentes et connaissent la participation du plus grand nombre de citoyens adultes.²⁰¹ Nous sommes du même avis que Mbata en ce sens que personne ne peut prétendre gouverner l'État de droit sans passer par ce processus constitutionnel de légitimité.

Quant aux médias ou à la presse, ils sont là pour informer l'électorat souverain de ce que les responsables politiques font ou prévoient de faire, permettant ainsi à l'opinion publique de se cristalliser. La presse en matière électorale peut opérer un sondage dans l'opinion publique et indiquer l'humeur de la population afin que les responsables puissent répondre, de façon appropriée, aux désirs de leurs électeurs. C'est dans ce sens que la déclaration publiée à l'issue de la conférence internationale annuelle de la journée mondiale de la liberté de la presse en 2005 souligne que « des médias indépendants et pluralistes sont indispensables pour garantir la transparence, la responsabilité et la participation, aspects fondamentaux de la bonne gouvernance et du développement fondés sur les droits de l'homme ».²⁰²

En RDC, les élections sont prévues aux articles 5 à 8 de la Constitution. C'est l'article 5 de la Constitution qui souligne l'importance des élections dans un État de droit : « Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants. Le suffrage est universel, égal et secret. Il est direct et indirect... ».²⁰³ Cette formule constitutionnelle, bien que consacrant une égalité entre Congolais électeurs et éligibles, pose problème en ce sens qu'elle met côte à côte référendum et élections comme modes d'exercice direct du pouvoir du peuple. La constitution fait une confusion entre démocratie directe et démocratie indirecte. Si, par les élections, le peuple choisit ses représentants, il participe indirectement à l'exercice du pouvoir démocratique. Par contre, par le référendum, il participe directement à l'exercice du pouvoir démocratique.

En effet, fatigué de la prise du pouvoir par la force des armes, le constituant congolais a voulu de tout son vœu que la conquête du pouvoir se fasse selon un processus légal et pacifique. C'est ainsi que l'article 5 de l'Acte constitutionnel de la transition de 1994 disposait que « Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce par voie de référendum ou par ses représentants. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». C'est la nouvelle Constitution qui fait devoir à tout citoyen congolais de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation des dispositions de celle-ci, tout coup d'État ou toute tentative de renversement du régime constitutionnel constituant une infraction imprescriptible contre la nation et contre l'État. Il reste donc que le suffrage universel est le seul mode d'accès constitutionnel au pouvoir. Seule la Constitution reste la source de tout pouvoir.

Dans ce pays toujours, les médias sont essentiels pour la démocratie naissante. En effet, pour que des élections nationales, provinciales ou locales, soient libres et équitables en RDC, il faut non seulement que le vote puisse se dérouler dans de bonnes conditions mais aussi que les électeurs congolais aient accès à une information adéquate sur les partis, les politiques et le processus électoral (l'organe chargé

²⁰⁰ BRATTON, M. & POSNER, D.N., « A First Look at Second Elections in Africa with illustrations from Zambia », cite par A. MBATA MANGU, « Perspectives du constitutionnalisme et de la démocratie en République Démocratique du Congo sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006 », in « Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Marcel Antoine LIHAU », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 197.

²⁰¹ A. MBATA MANGU, op. cit., pp 197-198.

²⁰² Journée mondiale de la liberté de la presse 2005, « Déclaration de Dakar », UNESCO, URL:<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/word-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday200900000/dakar-declaration>

²⁰³ Article 5 de la Constitution du 18 février 2006 précitée.

des élections et la loi électorale) lui-même afin de pouvoir faire un choix éclairé. Les médias, dans toute démocratie, jouent un rôle de surveillance et garantissent la transparence du processus. Le droit des électeurs congolais à des informations complètes et exactes, de même que leur droit de participer aux débats et aux dialogues sur les questions politiques et avec les hommes et les femmes politiques congolais, constituent une préoccupation majeure pour la couverture médiatique des élections. Parallèlement, les partis et candidats ont le droit d'utiliser les médias comme plateforme pour interagir avec le public.

Le rôle des médias en matière électorale dans ce pays devra être non seulement celui d'un surveillant qui pose un regard critique sur les échecs et les réussites du gouvernement mais aussi celui d'informer le public congolais sur l'efficacité de ses représentants. C'est celui d'éduquer les électeurs sur la manière d'exercer leurs droits démocratiques en couvrant la campagne électorale et en fournissant aux partis politiques un moyen de communiquer leur message à ces derniers. Pour bien jouer ce rôle électoral, les médias doivent maintenir un niveau élevé de professionnalisme, d'exactitude et d'impartialité dans leur couverture. Il faut un cadre légal et institutionnel qui assure une liberté d'expression et d'information indispensables à la démocratie et qui permet la participation de tous et un égal accès à l'antenne. Concrètement, outre ce cadre, il faut un organe électoral indépendant et un organe administratif indépendant de régulation des médias.

Dans les faits, les médias congolais ne sont pas aptes à assumer ce rôle déterminant, tant il est vrai qu'ils ne sont pas libres, indépendants et autonomes, pour des raisons politiques, économiques, sociales, culturelles, sécuritaires et professionnelles. En effet, dans ce pays, la presse n'est pas libre et n'est pas effectivement reconnue par les pouvoirs publics comme acteur majeur dans le processus démocratique en cours. La liberté des médias est entravée par une ingérence politique permanente. Le régime politique étant parlementaire (parce qu'il permet, d'après la Constitution, d'interpeller le gouvernement au nom des citoyens congolais), la liberté de la presse au Parlement national devrait être une priorité car un des principes du régime représentatif est que le pouvoir et les institutions politiques soient soumis à des vérifications et à la critique. Le travail des journalistes congolais serait de faire rapport sur la mission et les actions du gouvernement et du Parlement en évaluant les députés (dits honorables) ainsi que des juridictions de tous ordres. Dans leur rôle de « chiens de garde » de la démocratie, ils devraient donc questionner les membres de ces institutions, enquêter sur l'objectivité de leurs décisions (surtout que la corruption est le maître mot) et critiquer leurs choix et ceux du gouvernement, dans un but de transparence afin d'informer le public qui sera le dernier juge aux prochaines élections.

Les médias et la presse libres sont les mécanismes de contrôle et de surveillance les plus efficaces, les révélateurs du manque de transparence et de la corruption. Sans indépendance et sans liberté, leur travail sera toujours compromis, tout comme le fonctionnement de la démocratie. La liberté de la presse, un principe démocratique de base. Les pouvoirs publics doivent veiller au respect effectif de celle-ci et assurer l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels, selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques.

Enfin, nous inspirant des élections générales précédentes de 2006 et 2011 au cours desquelles d'énormes tricheries et magouilles ont été observées et du chaos que celles-ci ont engendré sans asseoir une véritable démocratie dans ce pays, nous considérons que le suffrage universel n'est pas le seul critère de la démocratie dans un État.²⁰⁴ Dans le contexte congolais où il contribue davantage à installer une élite corrompue, népotiste et clientéliste, il faudra que les citoyens en saisissent utilement le sens et les contours au sein d'une société civile qui doit militer pour un suffrage universel transparent et objectif.

²⁰⁴ D. DIUMI SHUTSHA, « La question de fraude électorale en République démocratique du Congo », Bruxelles, Siréas, in www.sireas.be

Section 5 — Le pluralisme politique et médiatique

Du latin « pluralis », c'est-à-dire composé de plusieurs, multiples, le pluralisme est l'existence au sein d'un même système, d'opinions, de courants d'idées et de comportements divers, en matière politique, économique, sociale, religieuse.²⁰⁵ Dans ce système, chacun des groupes fait preuve de tolérance envers les autres, permettant une coexistence harmonieuse sans volonté d'assimilation des autres groupes. En philosophie, le pluralisme est une doctrine qui admet une pluralité des êtres qui sont multiples, indépendants et qui ne peuvent être réduits à une substance unique. Le pluralisme philosophique s'oppose au monisme et au dualisme. En politique, le pluralisme est un système d'organisation qui reconnaît et accepte la diversité des courants d'opinion, de leurs représentants et des partis politiques. Il est l'un des fondements de tout système démocratique et sous-entend la liberté d'opinion et d'expression ainsi que la reconnaissance des partis politiques. Il peut cependant aller au-delà du simple multipartisme selon le degré de liberté d'exercice de la politique qui est accordée aux partis politiques et le rôle que leur confèrent les institutions. Ainsi compris, le pluralisme politique s'oppose à l'autoritarisme ou système de pensée unique. Par opposition à la démocratie, le totalitarisme est une conception de la société où tout concourt à enfermer le peuple dans une pensée unique et à l'empêcher de remettre celle-ci en question. Toute vision totalitaire de la société repose sur le postulat qu'un système unique de pensée est le seul valable et que tout autre est forcément mauvais.

Le pluralisme ou concurrence politique exprime les diversités reconnues à la fois comme inévitables et souhaitables, légitimes ou institutionnelles. Ce principe implique le respect des minorités politiques et des différents courants d'idées et d'opinions. Le pluralisme fait de l'opposition une force aussi légitime que le sont les gouvernants en place. D'après Slobodan Milacic, la démocratie libérale était historiquement d'abord individualiste, au niveau de la représentation politique comme au niveau du corps électoral.²⁰⁶ C'est l'apparition et la montée en puissance des partis politiques, au cours de la seconde moitié du XIXe siècle qui lui donne une dimension collective nouvelle, désormais désignée comme pluraliste, c'est-à-dire consensuelle.²⁰⁷ Bien sûr, les partis politiques ne sont pas la seule expression du pluralisme politique. D'autres ensembles, organisations ou institutions comme les médias y participent mais les partis politiques demeurent les instances privilégiées de formation et d'expression des idées et opinions politiques diverses, les médias servant de courroie de transmission de celles-ci.

Dans les théories contemporaines de la démocratie, le pluralisme apparaît comme une caractéristique des sociétés démocratiques mais aussi comme un défi puisqu'il est considéré, dans telle ou telle de ses formes comme une source de conflits potentiellement dangereux. Un des défis que toute démocratie, par conséquent, doit relever est de canaliser ces conflits, de faire en sorte qu'ils ne mettent pas en danger la poursuite des libertés que la démocratie doit viser et permettre d'atteindre, que ce soit l'égalité, la prospérité, etc. Il faut que l'État de droit démocratique développe, en son sein, des mécanismes institutionnels de gestion et de résolution de ces conflits pour épargner l'exercice de certaines libertés.

C'est dans une métaphore utilisée par Béchir Ben Yahmed du Journal Jeune Afrique que l'importance de ce principe est fort soulignée : « Le multipartisme est à la démocratie ce que le sel est à la cuisine : un ingrédient nécessaire et dont il est facile d'abuser. Mais le sel ne fait pas un repas à lui seul. Ceux des peuples africains qui se contenteront du multipartisme ou des élections ne tarderont pas à s'apercevoir qu'ils sont restés sur leur faim ».²⁰⁸ Il en découle que, bien que nécessaire, le pluralisme politique n'est pas à lui seul suffisant pour l'existence de la démocratie au sein d'un État de droit. Nous attachons donc une importance particulière à ce principe d'autant qu'il est essentiel pour la

²⁰⁵ Encyclopédie électronique Wikipedia, URL : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Pluralisme>

²⁰⁶ Idem, p. 86.

²⁰⁷ Idem.

²⁰⁸ P. F. GONIDEC, « Démocratie et développement en Afrique : Perspectives internationales ou nationales », Afrique 2000, N°. 14, pp. 57-58.

diffusion d'une pluralité d'opinions politiques par les médias afin d'assurer le fonctionnement d'un véritable espace public, libre pour l'échange d'idées et pour la protection des discours minoritaires et marginaux ainsi que leurs auteurs, contre la « tyrannie de la majorité politique ».²⁰⁹

L'objectivité de l'information impose le respect du pluralisme,²¹⁰ c'est-à-dire l'équilibre des tendances et autres courants d'idées.²¹¹ Nous verrons, le moment venu, que ce principe s'oppose à toute idée de concentration des entreprises de presse comme c'est le cas en Italie et dans d'autres pays. Le pluralisme des médias constitue un des fondements de la démocratie. Il ne se réduit pas seulement à une question de concurrence mais permet au citoyen de se forger librement sa propre opinion à travers un large choix de contenus médiatiques en provenance de sources indépendantes et autonomes et reflétant la variété des points de vue et des opinions.²¹² En effet, en matière de liberté d'expression, non seulement toutes les tendances politiques ont droit de s'exprimer mais elles doivent également accéder équitablement aux antennes médiatiques.

En période électorale, ce principe veut que les médias communiquent une information pertinente et non une propagande en faveur de telle ou telle formation politique.²¹³ En cette période, l'accès aux différents médias doit respecter le principe d'égalité et doit répondre à certains critères objectifs et pertinents. Par cet impératif, le droit du public à l'information se trouve constitutionnellement renforcé. Ce principe garantit l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'honnêteté et de l'objectivité de l'information. Pour Simon-Pierre De Coster « il appartient aux pouvoirs publics d'organiser, sur la base du principe d'égalité et de non-discrimination, l'expression des opinions des différentes tendances représentatives de la société, de permettre l'émergence d'opinions nouvelles ».²¹⁴

Le même principe implique donc les trois autres principes d'égalité, de tolérance et de neutralité. De Coster fait ressortir de ces deux derniers principes, des obligations passives : « une obligation passive de tolérance intellectuelle »²¹⁵ est faite aux pouvoirs publics, en vertu du pluralisme, de devoir accepter que puissent être exprimées des opinions différentes, voire « des opinions susceptibles de heurter, choquer ou inquiéter »²¹⁶ parce que radicalement contraires à celles généralement admises ou répandues. Une autre « obligation passive de neutralité »²¹⁷ consiste dans le chef des pouvoirs publics à ne pas imposer, ni même privilégier leurs propres opinions auprès des citoyens à travers les médias »²¹⁸.

Ce principe de pluralisme est modulé, s'agissant des médias, selon l'un ou l'autre secteur : dans le secteur public des médias, l'accès des différents groupes de pensée et d'opinion doit être assuré par les principes fondamentaux qui régissent le service public qui sont : le principe d'égalité et le principe de neutralité. Ainsi, ce secteur ne doit pas assurer la seule diffusion du discours de l'État mais également celui de toutes les opinions philosophiques, politiques ou religieuses. Il implique l'accès des forces politiques à l'antenne lors des campagnes électorales, la retransmission des débats parlementaires, le libre accès à l'antenne des organisations syndicales et professionnelles. Il en est de même des communications gouvernementales qui sont annoncées comme émanant du gouvernement et peuvent faire l'objet d'un droit de réplique.

²⁰⁹ M. ROSENFELD, op. cit., p. 886.

²¹⁰ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, « Le droit de la presse. Presse écrite, presse audiovisuelle, presse électronique », 2^e éd., Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia s.a. 2005, p. 544, n° 784.

²¹¹ Idem.

²¹² CSA, « Rapport d'activités du Conseil supérieur de l'audiovisuel 2009 », p., 82, URL : www.csa.be/2009.

²¹³ Idem.

²¹⁴ S.-P. DE COSTER, « Avant les élections... De l'extrême droite, de la liberté d'expression et de ses limites », in *Journal des procès*, N° 280, 31 mars 1995, p.10.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ Idem, p. 10, citant l'Arrêt Handyside de la Cour eur. D. H., précité.

²¹⁷ Idem, p. 10.

²¹⁸ Idem.

Dans le secteur privé par contre, l'autorité administrative indépendante doit se soumettre au cadre défini par la loi sous peine d'être censurée par la juridiction administrative. Elle doit donc préserver, en priorité, l'expression libre et pluraliste des courants d'idées et d'opinions en ce qui concerne l'exploitation des services de communication audiovisuelle privés. Elle doit tenir compte d'une triple nécessité : diversifier les opérateurs, assurer le pluralisme des opinions et éviter les abus de position dominante. Qu'il s'agisse donc du secteur public ou du secteur privé, l'État intervient pour protéger le pluralisme.

En droit congolais, l'article 9 de la loi organique n° 07/008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition stipule que « Le droit à l'information visé à l'article 8 est garanti à l'opposition politique sur toutes les questions importantes de la vie de la Nation ». Le monopole exercé par les pouvoirs publics sur certains médias de radio et de télévision (cas de la RTNC) viole donc ces différents principes qui gouvernent l'exercice de la liberté d'expression dans les démocraties occidentales et qui fondent les valeurs civilisatrices de ces sociétés. À ce propos toujours, l'article 13 de la loi précitée stipule que « Les membres de l'opposition politique ont droit au libre accès et à un égal traitement par les médias publics dans le cadre des émissions et programmes pour faire connaître leurs opinions. La couverture de leurs manifestations et la diffusion de leurs communiqués sont assurées de manière équilibrée par les médias publics dans le strict respect du pluralisme et de l'objectivité, conformément aux règles de déontologie applicables à la profession de journaliste. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication veille à la bonne exécution de cette disposition ».

En RDC, le pluralisme politique est légalement reconnu : « Tout Congolais jouissant de ses droits civils et politiques a le droit de créer un parti politique ou de s'affilier à un parti de son choix. Les partis peuvent recevoir de l'État des fonds publics destinés à financer leurs campagnes électorales ou leurs activités dans les conditions déterminées par la loi. Ils sont tenus au respect des principes de démocratie pluraliste, d'unité et de souveraineté nationale ».²¹⁹ L'existence et les droits de l'opposition sont aussi reconnus par la constitution en son article 7 de la loi précitée. C'est surtout cet article qui marque une rupture considérable avec le passé politique congolais de parti unique : « Nul ne peut instituer, sous quelque forme que ce soit, de parti unique sur tout ou partie du territoire national ». L'institution d'un parti unique constitue une infraction imprescriptible de haute trahison punie par la loi.

Comme il est dit dans l'exposé des motifs de la loi organique n° 07/008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique, l'interdiction du parti unique n'est pas une innovation en droit constitutionnel congolais. C'est surtout l'orientation pénale du constituant qui marque une nouvelle caractéristique tirée de l'expérience antérieure où les tenants du pouvoir foulaient aux pieds les valeurs et les principes de la démocratie. L'existence de quelques partis politiques dans ce pays constitue une preuve d'ouverture démocratique après trois décennies de régime de parti unique. L'objectif avéré serait de contribuer à l'avènement d'une démocratie faite de tolérance, d'acceptation de l'autre et de débat, sur fond d'un pacte républicain garantissant effectivement l'alternance démocratique au pouvoir en donnant à l'opposition une visibilité sociale et institutionnelle conforme à son poids démocratique dans le pays.

Malheureusement, si les textes légaux consacrent le principe, dans la pratique, le pluralisme tant vanté par le législateur congolais n'est qu'un vœu pieux. Le pouvoir en place, s'il tolère l'existence de plusieurs partis politiques qu'il manipule à sa guise, n'accepte pas des critiques émanant de ceux de l'opposition. Il s'approprie tous les attributs de la souveraineté en plaçant l'armée à son service et en soumettant le pouvoir judiciaire. Les partis politiques évoluent ainsi dans un environnement hostile à leur développement institutionnel et réfractaire à leur contribution aux débats nationaux sur la gouvernance démocratique. En matière de publicité publique, ce principe constitutionnel de pluralisme n'est pas non plus respecté car le monopole en est attribué au seul média public de la RTNC, privant ainsi les autres médias privés commerciaux, associatifs, religieux ou communautaires d'une importante source de financement et violant tout d'un coup deux autres principes chers à toute

²¹⁹ Article 6 de la Constitution du 18 février 2006, op. cit., p. 3.

démocratie, à savoir la transparence et l'équité. Dans ces conditions, les médias ne devront que se soumettre à la volonté du pouvoir qui consiste à ne diffuser que ses idéologies parfois liberticides. Et même si l'opposition devait exister, elle n'aurait pas accès à l'antenne ni le droit de s'exprimer, même dans les limites de la Constitution, sur des sujets d'intérêt public.

Une réforme constitutionnelle devrait être envisagée avec des dispositions claires et précises qui garantissent à tous un pluralisme réellement effectif, sans lequel l'œuvre démocratique en cours n'est qu'un souffle de vent. Ladite réforme devrait renforcer la protection de la liberté d'expression des médias et de l'opposition en interdisant toute forme de censure par le pouvoir en place. En l'état actuel, la Constitution de 2006 se contente à proclamer le pluralisme politique et la liberté d'expression sans prévoir les mécanismes de protection et sans interdire la censure comme c'est le cas en Belgique où la Constitution interdit la censure à jamais en son article 25 : «... la censure ne pourra jamais être établie... ».

Section 6 — Le respect des droits et des libertés fondamentaux

C'est Boutros Boutros Ghali, l'ancien secrétaire général de l'ONU qui écrit : « En tant qu'instruments de référence, les droits de l'homme constituent le langage commun de l'humanité, grâce auquel tous les peuples peuvent, dans le même temps, comprendre les autres et écrire leur propre histoire. Les droits de l'homme sont, par définition, la norme ultime de toute politique ».²²⁰ Alain Touraine l'a reconnu aussi : « La politique doit être comprise, si on veut être démocrate comme la défense institutionnelle de la personne humaine, de l'individu, des minorités, de groupes, de l'ensemble de la collectivité, autrement dit, les catégories politiques sont des catégories instrumentales au service de quelque chose qui est plus fondamental que nous appelons tout simplement la liberté ».²²¹

Il est vrai que toute politique doit viser la réalisation des droits de l'homme en privilégiant la liberté sans laquelle aucun autre droit ne peut être réalisé mais cette affirmation de l'ancien secrétaire général de l'ONU peut conduire à une sorte d'hypocrisie des États qui, pour parler le langage commun de l'humanité ou pour prendre place au siège des Nations, font semblant de respecter les droits de l'homme. En effet, la démocratie n'implique donc pas le respect des droits de l'homme. Il est non moins vrai, en revanche, que les droits de l'homme impliquent la démocratie, négativement parce que les dictatures bafouent les droits de l'homme, positivement parce que seule la démocratie offre les garanties dont ceux-ci ont besoin pour s'épanouir. On ne saurait douter, en effet, que la dictature et, a fortiori, le totalitarisme excluent les droits de l'homme.²²² Ceci n'est pas une affaire d'essence mais d'incompatibilité concrète. En effet, rien n'empêche en théorie qu'un régime autoritaire interdise à la population l'exercice des droits politiques tout en garantissant l'exercice des droits de l'homme. Beaucoup de régimes contemporains vivent sur un programme implicite que l'on pourrait résumer ainsi : respect proclamé des droits de l'homme par souci de respectabilité internationale et dictature personnelle. Mais en pratique, les deux idées s'avèrent incompatibles.

Les droits de l'homme ne se résument pas à des généralités auxquelles il suffit de rendre un hommage sincère mais platonique. Ils n'existent effectivement que s'ils sont définis et appliqués, défendus et restaurés en cas de violation. Ce qui revient à dire que les droits de l'homme ne sont pas concevables sans l'existence d'un État de droit. Or l'État de droit n'est pas seulement un code des lois et des magistrats élégamment costumés dans des palais pompeux.²²³ Tout ceci peut exister sans être autre

²²⁰ Boutros Boutros GHALI cité par J. Ziegler, « Les droits de l'homme : normes ultimes de la politique », in É. WIDMER et alii, « Théorie et pratique de la démocratie. Essais en l'honneur du professeur Yves FRICKER », Paris, Economica, p. 259.

²²¹ A. TOURAINE, op.cit., p. 66.

²²² D. AMSON et alii. « Le grand oral : protection des libertés et droits fondamentaux. Préparation au CRFPA », Paris, Montchrestien, 2003, p. 319.

²²³ Idem.

chose qu'un décor.²²⁴ L'État de droit suppose la réalisation de certaines conditions, dont seule la démocratie permet la réalisation. Seule la démocratie, par le contrôle des dirigeants et donc la transparence qu'elle implique, peut permettre de résorber toute atteinte à un droit ou une liberté individuelle par l'arbitraire des pouvoirs publics.

C'est dans cette logique d'ailleurs que la Constitution congolaise impose aux pouvoirs publics et à toute personne : « Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Constitution ».²²⁵ Cette disposition constitutionnelle implique, pour les professionnels des médias, que les droits fondamentaux soient garantis mais qu'ils respectent dans la recherche, le traitement ou la diffusion de l'information, les droits et les libertés d'autrui. C'est ici que se trouve affirmée la notion même de « vie privée » qui limite l'exercice de la liberté d'expression des médias. Dans sa formulation, l'article 24 de la nouvelle Constitution ne reconnaît à toute personne le droit à l'information que sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui. Les libertés de presse, d'information et d'émission s'y trouvent garanties mais sous la même réserve. Le respect des droits fondamentaux des professionnels des médias devrait constituer un outil de promotion des libertés d'expression et de la presse dans ce pays mais malheureusement, le nombre de journalistes assassinés, violentés, arrêtés arbitrairement est parmi les plus élevés au monde.

Section 7 — Les principes de participation et de transparence

Il convient d'étudier chacune de ces notions de participation et de transparence dans deux paragraphes séparés.

§ 1. Le principe de participation

Cette exigence implique que les citoyens d'un État aient le droit de participer à la conduite des affaires politiques et publiques et qu'ils s'en servent lucidement, c'est-à-dire en ayant les capacités et les compétences nécessaires pour un exercice effectif et efficace de leur droit. En effet, les possibilités de participation des citoyens à la démocratie dépendent de l'information dont ils disposent dans tous les domaines de la vie d'un État et de leurs capacités à comprendre les différents problèmes de leur société politique. C'est surtout l'ignorance dans laquelle se trouvent la plupart d'entre eux qui explique l'intérêt qu'ils accordent à la politique ou à la gestion de leur pays. Cette information nécessite que les citoyens destinataires du discours médiatique soient aptes à le recevoir et à s'en servir à bon escient. Pour cette fin, des médias responsables devront jouer ce rôle d'éducateurs des masses pour leur éviter toute manipulation. C'est surtout à ce titre que l'article 46 du projet de « Constitution » de l'Union européenne définit au mieux le principe de participation : « Pour l'essentiel, il s'agit de dialogues ouverts, transparents, réguliers, publics entre les institutions et la société civile, représentées par les personnes physiques (citoyens) et les personnes morales (associations représentatives) ».

En RDC, ce principe est prévu par l'article 27 de la Constitution qui prévoit que « Tout Congolais a le droit d'adresser individuellement ou collectivement une pétition à l'autorité publique qui y répond dans les trois mois... ». Cette disposition reconnaît aux citoyens un droit de pétition par lequel ils peuvent exprimer leur point de vue sur une question d'intérêt général. Une lecture plus approfondie du texte constitutionnel montre que le principe de participation rencontre celui d'ouverture, cher à la Cour européenne des droits de l'homme et celui de proximité. La conférence sur la paix, la sécurité et le

²²⁴ Idem.

²²⁵ Article 60 de la Constitution de la troisième République, op. cit., p. 8.

développement qui s'était tenue à Goma en 2009 pour mettre fin à la guerre actuelle dans les deux provinces du Nord et du Sud-Kivu s'inscrit dans ce principe. En effet, par cette conférence, les institutions étatiques de la RDC se sont approchées des acteurs locaux ou provinciaux de la société civile et des différentes communautés tribalo-ethniques pour discuter de certaines voies de sortie de la crise liée à la difficile cohabitation entre les différentes communautés. Les médias ont joué le relais de transmission des rapports sur les différents travaux aux autres membres de la société civile congolaise.

Ce principe serait une réponse aux faiblesses du système représentatif congolais qui ne répond plus aux attentes de la population. Les députés, au lieu de mettre à l'ordre du jour les problèmes cruciaux de leurs électeurs, comme le manque presque permanent d'eau et d'électricité ou l'insécurité permanente de l'Est, se laissent conduire par les responsables du cartel de l'alliance pour la majorité présidentielle (AMP). Dans un État comme la RDC dans lequel la corruption est devenue un mode de gestion du pouvoir, le principe de participation aiderait à endiguer ce fléau en permettant aux citoyens de poser directement les problèmes les concernant plutôt que de compter sur des représentants devenus chantres du régime en place. La presse jouerait ce grand rôle en faisant parler les citoyens qui dénonceraient ce phénomène. Les deux voies de participation que sont le référendum populaire et la pétition ne suffisent pas à porter la voix de la population congolaise car, même en cas de référendum, le pouvoir peut toujours user de la corruption pour entacher le processus référendaire de plusieurs irrégularités.

§ 2. Le principe de transparence

Dans un État de droit, la vie démocratique implique que les décisions soient « prises aussi ouvertement et aussi près des citoyens que possible ».²²⁶ Selon l'article 49 du projet de Constitution européenne, ce principe de transparence implique la « Transparence des travaux, des décisions et des normes » et exclut toute opacité politique et administrative. Il débouche sur le droit d'accès aux documents administratifs, tout en impliquant en amont « la publicité des sessions » des organes décisionnels. C'est dire que la transparence incarne la démocratie de proximité en rapprochant le citoyen des décisions et des décideurs.

Le but poursuivi par une plus grande transparence est d'augmenter la confiance que les citoyens placent dans les autorités dirigeantes. Cela revient à offrir aux citoyens suffisamment d'informations ou tout au moins à leur donner la possibilité de récolter suffisamment d'informations sur l'action des services publics et des pouvoirs politiques qui ont l'obligation de leur garantir des moyens institutionnels d'accès. L'obligation de transparence implique une politique d'information développée par l'administration et la consécration d'un droit à l'information, à l'initiative du législateur. Elle est corollaire des principes de communication, de publicité et de proximité. Rien ne doit plus être caché ou éloigné du citoyen qui a le droit de s'enquérir de la manière dont la « Cité » est gérée par ses mandataires.

Pour Jean-Paul Marthoz, le principe de transparence veut que les journalistes accèdent à toutes les sources d'information, y compris celles couvertes par la notion ambiguë de secret, présentée comme nécessaire à la protection d'intérêts supérieurs.²²⁷ Ce secret pour lui pourrait n'être que le symbole de l'appropriation d'un État par des factions qui craignent la transparence de la démocratie. La presse a un rôle particulier à jouer pour lutter contre la politique du secret et imposer une plus grande transparence aux gouvernants.²²⁸ Mais le plus souvent, elle s'y hasarde trop rarement. Connivence, conformisme, révérence et manque d'idées y sont encore trop fréquents.²²⁹ Ceci dit, le secret d'État ne

²²⁶ S. MILACIC, op. cit., p. 87.

²²⁷ R. HOWARD, J-P. MARTHOZ, P. SEBAHARA (dir.), op .cit., p. 112.

²²⁸ Idem.

²²⁹ Ibid., p.113.

peut être admissible que s'il vise à préserver l'intérêt général ou des intérêts particuliers jugés prioritaires. C'est ce qui a fait dire à Jacques Chevalier, dénonçant ce secret, que « la transparence en démocratie postule la clarté, la lumière ».²³⁰

Appliqué aux médias, ce principe implique le droit pour le journaliste d'accéder librement aux documents administratifs, en dépit du fameux mythe opaque du « secret d'État ». Ce libre accès est justifié par le besoin d'une information objective, destinée à la formation de l'opinion du public qui doit, en démocratie, choisir ses dirigeants en connaissance de cause. Selon la Recommandation n° CM/Rec (2007) du Comité des Ministres aux États membres du Conseil européen du 31 janvier 2007 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, « la transparence est fondamentale en ce qu'elle permet au public de se faire sa propre analyse de l'information, des idées et opinions exprimées par les médias ».²³¹

En Belgique, ce droit d'accès aux documents administratifs a valeur constitutionnelle et se trouve consacré par l'article 32 de la Constitution qui dispose que « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».²³² En vertu de cette disposition constitutionnelle, les administrés, donc les citoyens, doivent être en mesure d'acquérir toutes les informations publiques qui ne nuisent pas aux droits d'autrui ou aux intérêts spécifiques de l'État. Pour les « amoureux » du secret d'État, c'est peut-être ici qu'ils le feraient intervenir, encore que certaines législations en la matière, à l'instar de celle de la Suède, imposent que le contenu du « paquet » du secret d'État soit précisé dans une loi au sens strict du terme. Dans un pays comme la RDC où les médias évoluent dans un climat hostile, il serait encore mieux que la Constitution définisse ce que ledit « paquet » signifie pour ne plus en faire un mythe liberticide de la liberté d'expression des citoyens.

Faisant application de cette disposition constitutionnelle, le législateur belge a édicté plusieurs lois, dont celle du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Au niveau communautaire et régional, nous citons à titre d'exemple, le décret de la Communauté flamande du 23 octobre 1991 et ceux des Communautés germanophone du 16 octobre 1995 et française du 30 mai 1994. La loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration prévoit deux formes de publicité des actes administratifs : l'une active et l'autre passive. La publicité active vise l'information que l'administration doit donner d'office à l'administré, tel le nom de la personne qui gère son dossier, les voies de recours possibles, etc. La publicité passive vise, quant à elle, l'accès que devra avoir cet administré et sa demande, pour consulter son dossier.

Le but poursuivi par toutes ces législations est de rendre plus transparente l'action administrative car celle-ci doit suivre un cheminement préétabli et accessible à la connaissance du grand public et ce, pour assurer la réalisation de l'intérêt général. D'autre part, l'obligation faite aux professionnels des médias de rendre publiques les informations de base les concernant permet au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions diffusées dans les programmes des services de radiodiffusion et de télévision. Ainsi dans ce pays, cette obligation est imposée par l'article 6 du décret instituant la RTBF à la même institution et aux éditeurs de service autorisés en vertu du même décret. Par souci de transparence et de contrôle de leur indépendance, l'article 6, § 2, exige des éditeurs, des distributeurs de service, des opérateurs de réseau, de communiquer au Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel lors de leur demande d'autorisation ou de tout acte analogue, les informations suivantes :

²³⁰ J. CHEVALIER, op. cit., p. 45.

²³¹ Recommandations n° CM/Rec (2007) 2 du Comité des Ministres aux États membres du 31 janvier 2007 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc>.

²³² L'article 134 de la Constitution belge vise les lois prises en exécution de l'article 39 de la même Constitution qui déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit de l'ordonnance.

- 1° l'identification des personnes physiques ou morales participant au capital de la société et le montant de leur participation respective ou la liste des membres pour les personnes morales constituées en association sans but lucratif ;
- 2° la nature et le montant des intérêts détenus par les personnes précitées dans d'autres sociétés du secteur de la radiodiffusion ou d'autres secteurs des médias ;
- 3° l'identification des personnes physiques ou morales œuvrant dans des activités de fourniture de ressources intervenant de manière significative dans la mise en œuvre des programmes des services de radiodiffusion ainsi que la nature et le montant de leur participation ;
- 4° tout changement intervenu dans les informations visées doit être communiqué dans le mois au Collège d'autorisation et de contrôle ;
- 5° le Collège d'autorisation et de contrôle tient à jour l'ensemble d'informations et vérifie la mise à disposition effective de ces informations au public.

Le point 12 de la résolution 1003 de 1993 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à l'éthique du journalisme fait du principe de transparence un devoir qui permettrait au public de connaître l'identité de ceux qui se donnent pour mission de l'informer et, partant, de lui permettre d'exercer un choix libre dans la formation de ses opinions.²³³ Les médias, de ce point de vue, doivent être le modèle de la démocratie. Ils ne peuvent pas demander aux pouvoirs publics de démocratiser leur cadre de fonctionnement sans pour autant jouer eux-mêmes le jeu du contrôle démocratique sur leur fonctionnement et leurs structures ainsi que sur l'identité de leurs actionnaires et dirigeants.²³⁴

S'agissant de la consécration de ce principe en RDC, la loi n° 96-002 précitée dispose que « le journaliste est libre d'accéder à toutes les sources d'information » mais, dans la réalité, la protection de ces sources reste encore un combat. D'ailleurs, le Code pénal et le Code militaire congolais protègent encore certaines informations qui sont qualifiées de « secret d'État ». La même loi prévoit la même obligation de transparence en son article 22. Aux termes de cette disposition, « Toute entreprise de presse est tenue d'introduire au préalable auprès du ministère de l'Information une déclaration comportant :

- 1° le titre du journal et sa périodicité ;
- 2° le nom, la date de naissance et l'adresse du propriétaire et du directeur de la publication ;
- 3° l'indication de la dénomination et de l'adresse de l'imprimerie ou du journal où l'écrit périodique doit être imprimé ;
- 4° l'indication du siège social, le certificat de nationalité du directeur de la publication ou du chef d'entreprise ;
- 5° un extrait du casier judiciaire du propriétaire ou du directeur de la publication ou du chef d'entreprise ;
- 6° un certificat de bonne conduite, vie et mœurs de l'impétrant ;
- 7° un extrait des statuts de la société ou de l'association préalablement notarié ;

²³³ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p.784, citant ladite résolution et la recommandation R(94)13 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, portant mesures visant à promouvoir la transparence des médias.

²³⁴ Idem, p. 784.

8° et un document attestant la qualité de journaliste professionnel du directeur de la publication ».

Contrairement à l'application de ce principe en droit belge où il n'est d'exigence que pour la presse audiovisuelle,²³⁵ en droit congolais, le principe de transparence concerne plus la presse écrite que la presse audiovisuelle. Cela se comprend par l'emprise qu'exerce l'exécutif congolais sur ce secteur des médias. En effet, c'est surtout la presse écrite qui semble échapper à cette emprise. La RTNC étant considérée comme propriété privée du gouvernement qui lui sert de porte-voix,²³⁶ les autres médias audiovisuels sont « maîtrisés » par les pouvoirs publics à travers le ministère de l'Information et de la Presse qui se réserve le droit de suspendre ou de fermer n'importe quel média du secteur s'il va à l'encontre de la ligne de fonctionnement qui lui est imposée par cette institution. Il s'agit moins d'un souci de transparence que d'une sorte de censure déguisée. Tout au moins, un arrêté ministériel n° 04-MIP-020-96 du 26 novembre 1996 portant modalités d'application de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 relatif à l'exercice de la liberté de la presse prévoit à son article 1 qu'il soit tenu au bureau du ministre ayant l'Information et la Presse dans ses attributions, un registre de déclaration préalable à l'exploitation des stations de radiodiffusion et des chaînes de télévision.

Au demeurant, nous réaliserons qu'au-delà de tous ces principes juridiques, il faut apprendre, éduquer le citoyen à la culture démocratique qui est la meilleure garantie de la bonne application de ces valeurs existentielles. Il faut, en effet, une volonté collective de les mettre en pratique pour parer à certains déficits qui ont gangréné la vie sociale dans ce pays. La démocratie et ses principes ne doivent pas être imposés au peuple congolais mais doivent être vécus comme une nécessité sociale après toutes ces guerres et toutes ces violences qu'elles ont entraînées. Comme nous avons besoin de la nourriture pour vivre, les Congolais et leurs dirigeants devraient aussi avoir besoin de la démocratie pour une cohabitation pacifique et pour la réalisation du bien-être collectif, sachant ce qu'a fait le régime totalitaire dans le pays. Il est donc inutile de retomber dans le même régime et de revivre les mêmes conséquences politiques et sociales néfastes.

C'est ici effectivement que les médias joueraient un rôle important dans la vulgarisation de ces principes démocratiques pour amener les citoyens congolais à les cultiver comme il en est ainsi des autres traditions coutumières. Lors des émissions d'échange ou des débats télévisés, les professionnels des médias feraient voir à ces derniers, par exemple, les avantages de la démocratie tout en stigmatisant les conséquences des systèmes politiques précédents. Il faut pour cela, des médias responsables, compétents, éduqués, auxquels seraient alloués des moyens de fonctionnement adéquats.

Pour l'instant, cela ne présage rien de bon quant à la mise en application de ces principes, tant il est vrai qu'il s'observe en RDC, un manque criant de volonté politique pour mener le jeu démocratique. Il est évident que les médias ne sont pas toujours libres d'exercer leur mission. Des journalistes se font toujours arrêter, détenir ou bastonner par les membres du gouvernement qui leur demandent plus de responsabilités que de droits, plus de respect de l'autorité et de tolérance que de liberté d'expression et de conscience. Pourtant, en RDC, la notion de l'autorité, il faut bien le dire, a perdu son sens car au lieu d'être au service du peuple, l'autorité ne vise trop souvent qu'à satisfaire ses intérêts égoïstes. La démocratie devient alors un refrain pour camoufler l'autoritarisme. La société devient déshumanisée, les institutions, elles-mêmes sont en crise car elles n'harmonisent plus ni n'orientent plus le comportement des gens dans le sens du bien commun.

²³⁵ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 784.

²³⁶ M.-S. FRÈRE, « République démocratique du Congo : les médias en transition », pp 49-65, in <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2005-1-page-49.htm>

CHAPITRE III — LA NATURE DE LA DÉMOCRATIE

Ce chapitre nous permet de distinguer différents types de démocratie et de proposer une forme de démocratie adaptée aux réalités sociopolitiques de la RDC, tant il est vrai que le Congo est un véritable chantier constitutionnel dans lequel s'expérimentent diverses formules de gouvernance politique qui sont loin de refléter l'État de droit et la démocratie. Il s'agit plus de confronter la nature du régime politique en vigueur dans ce pays aux définitions consacrées par la doctrine internationale. S'agit-il d'une démocratie représentative, semi-directe, directe, etc. ? Certains auteurs, voire beaucoup de citoyens congolais, ne s'empêchent pas de traiter le régime actuel de « démocratie bananière » ou de « démocratie « élective ». Il est aussi question de découvrir, dans ce chapitre, le type de démocratie qui protégerait au mieux l'exercice de la liberté d'expression et celle de la presse.

En effet, il n'existe pas un seul type de démocratie car il existe plusieurs formes de démocratie en fonction du degré de participation des citoyens à la gestion de la chose publique ou à l'élaboration de la décision politique. En outre, non seulement dans sa conception mais également dans sa réalisation, différents types de démocratie peuvent être observés : démocratie libérale, sociale, socialiste, populaire, directe, indirecte. Enfin, la démocratie peut être exercée à plusieurs niveaux : local, régional, national, etc.

Comme il ne s'agit pas ici d'une étude particulière de la démocratie, nous en retenons : la démocratie représentative (section 1), la démocratie directe (section 2), la démocratie semi-directe ou participative (section 3) et la démocratie constitutionnelle (section 4) qui intéressent plus notre sujet de recherche.

Section 1 — La démocratie représentative

La démocratie représentative est un régime politique dans lequel la volonté des citoyens s'exprime par l'intermédiaire de représentants élus qui incarnent la volonté générale, votent les lois et contrôlent le gouvernement. Elle s'oppose à la démocratie directe dans laquelle le peuple prend lui-même les décisions et qui reste la forme la plus répandue de démocratie. Ce type de démocratie comporte plusieurs principes : l'affirmation de droits et de libertés individuels, la séparation des pouvoirs et la représentation.

Le système de représentativité est caractérisé par le pluralisme politique, c'est-à-dire le multipartisme, nécessaire pour qu'il y ait des élections permettant l'alternance au pouvoir des différentes personnes issues des différentes formations politiques. Dans certains cas, le système représentatif peut admettre en son sein une dose de participation directe des citoyens. Une procédure de référendum est organisée et peut être obligatoire pour certaines décisions, par exemple pour la révision constitutionnelle si le législateur n'est pas également le constituant ou si la constitution le prévoit. C'est ainsi qu'en RDC, la Constitution du 18 février 2006 a été soumise au référendum populaire après son élaboration par un Parlement nommé en vertu des Accords de Sun-City en Afrique du Sud du 17 décembre 2002 en vue de « mettre fin à la crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire en État de droit démocratique ».²³⁷

Cette même Constitution prévoit, tel qu'il ressort de son exposé des motifs, la démocratie représentative comme forme de gouvernement. Ce système nous intéresse dans la mesure où la liberté d'expression de l'opinion publique permet l'échange des idées, les débats sur les différents

²³⁷ Voir § 2 de l'exposé des motifs de la Constitution de la troisième République du 18 février 2006, Kinshasa, Commission électorale indépendante (CEI), 18 mars 2006, p. 1.

programmes des partis politiques et les délibérations. Les médias en ce sens, serviraient d'instruments aux différents représentants du peuple pour discuter de certaines questions relatives à la vie de leurs électeurs. C'est ce que fait, parfois, la Radio Okapi de la Mission de l'ONU au Congo dans son émission, « Dialogue entre Congolais » au cours de laquelle certains députés prennent la parole pour donner leur point de vue sur la guerre de l'Est. Le système en vigueur au Congo aurait le mérite de résoudre le problème de complexité du territoire et de répondre aussi à une donnée sociologique de diversité ethnique. Avec ce système, au moins, chacune des cinq cents ethnies aurait compté un député au sein du Parlement, ce qui devrait réduire les crises à répétition.

Néanmoins, la réalité montre que ce système n'est pas tellement adapté à la culture congolaise. En effet, les intérêts des députés élus ne coïncident parfois pas avec ceux de leurs électeurs souvent trahis par les mêmes députés ou représentants qui se laissent facilement corrompre par la minorité au pouvoir au nom de l'alliance pour la majorité présidentielle, l'AMP. Ainsi, pour la seule ville de Kinshasa où le MLC avait gagné plus des voix que le parti de l'actuel président et où l'assemblée provinciale est en majorité composée des membres du MLC, les députés provinciaux ont élu un gouverneur de province du camp adverse malgré cette majorité. Il en a été ainsi au Bas-Congo et même au Sénat. Au Congo, on est représentant du peuple avant les élections. Après celles-ci, le représentant élu devient une « marchandise politique » achetable par les plus offrants en dollars américains. En outre, pour certaines questions d'intérêt national, les députés congolais ont plus tendance à agir à l'encontre de l'opinion de leurs électeurs pour être en conformité avec la ligne directrice de l'AMP. De temps en temps, il peut s'agir d'un compromis mineur mais il arrive qu'un changement important soit exigé d'un représentant par son parti de telle sorte qu'il n'ait comme alternative que de démissionner de sa fonction ou de quitter le parti.

Il en découle que le citoyen congolais ne sait plus faire entendre sa voix à cause des défaillances de son représentant qui sont à l'origine de pas mal de conflits. Nous estimons avec Jacques Chevalier, Schumpeter, Rousseau que ce système en cours au Congo est inadéquat. Pour ces auteurs, « Dès l'instant où la démocratie ne s'épuise plus dans la représentation, elle présuppose le recours à d'autres principes, tel le principe délibératif caractérisé par l'émergence de dispositifs visant à associer les acteurs sociaux à l'élaboration des choix collectifs ». ²³⁸ Bernard Manin, trouve une certaine caducité dans le système représentatif dans lequel les représentants ne sont pas tellement liés par la volonté de leurs électeurs. ²³⁹ Nous sommes du même avis que lui. Même dans les démocraties occidentales, ce système nous semble de plus en plus décevant surtout après que les États-Unis aient attaqué l'Irak. En effet, l'opinion publique américaine, tout comme l'opinion publique espagnole et l'opinion publique australienne, ne voulait pas de cette guerre mais son refus n'a pas empêché le parlement d'entériner la décision gouvernementale.

Section 2 — La démocratie directe

La démocratie directe est l'une des formes anciennes de la démocratie dans laquelle le peuple exerce directement le pouvoir politique, alors que dans une démocratie représentative, il l'exerce de manière indirecte. Cette forme de démocratie a existé au VI^e siècle avant notre ère, dans la Cité d'Athènes en Grèce. Actuellement, elle n'est plus de mise et ne vaut que pour les petits États comme la Suisse qui est dotée d'une forme originale de démocratie directe. Dans ce pays, le peuple a le dernier mot sur les questions essentielles relatives à la gestion de la chose publique. Outre le Parlement, les citoyens participent à l'élaboration des lois. Elle est caractérisée par certains principes comme : l'initiative populaire, le droit de pétition, le référendum, le plébiscite, le tirage au sort des représentants et le régime des assemblées locales et générales.

²³⁸ J. CHEVALIER, « La démocratie délibérative : mythe ou réalité », in « Politique, Communication et technologie. Mélanges en hommage à Lucien SFEZ », PUF, 2006, p. 43.

²³⁹ Idem.

Dans les pays où elle est pratiquée, elle présente plusieurs avantages :

- 1° elle garantit, par sa pluralité politique, une vigilance critique et constitue un rempart contre les magouilles et les corruptions, trop fréquentes au sein des partis politiques qui influencent parfois certaines décisions ;
- 2° elle permet aux citoyens, à travers le référendum, de s'impliquer directement dans la résolution de leurs problèmes ;
- 3° elle permet, quand l'initiative vient de l'opposition, la mise en œuvre d'un contre-pouvoir effectif à la majorité dominante et à ses pouvoirs antidémocratiques ;
- 4° elle permet d'intégrer l'ensemble des sensibilités politiques et peut constituer un instrument de solidarité et de cohésion ;
- 5° les instruments de la démocratie directe permettent aux gouvernants de mieux suivre et comprendre l'évolution des besoins de la population et, en dernier lieu, le progrès.

Néanmoins, malgré tous ces avantages, elle peut entraîner certaines conséquences sur la conduite des affaires de l'État, notamment en retardant certaines décisions. L'écoute du peuple prendra du temps. Mais aussi, parce que les propositions de certaines questions relatives à la vie nationale proviennent de ce même peuple, celles-ci peuvent être entachées de l'influence de certains puissants lobbies qui parviendraient à créer des majorités temporaires soutenant des intérêts particuliers sans lien avec les souhaits réels de la population. Enfin, nous pensons qu'en pareille démocratie, les citoyens peuvent certes être associés à la prise de certaines décisions mais ne le seront pas quant à leur exécution qui peut toujours être modifiée ou entachée de certaines irrégularités par le gouvernement.

L'information peut toujours être nécessaire et indispensable dans ce type de démocratie et porterait sur les programmes des différents courants d'opinions, les dates et lieux de vote, les résultats, etc. L'important pour les médias, c'est de vulgariser les principes fondateurs de celle-ci aux différentes couches de la population et d'organiser le débat en son sein dans la liberté et dans l'indépendance, dans un esprit de pluralisme et d'ouverture. Tant qu'il s'agit d'une démocratie, il nous semble que l'espace médiatique est bien garanti aux citoyens afin d'exprimer leurs opinions sur les différents sujets politiques. C'est sous cette forme de principe accordant la priorité au bien du peuple que toute démocratie nous intéresse. Sous sa forme de système politique, la démocratie peut s'accommoder de tant de compromis et d'abus. Le système politique peut toujours porter des tyrans au pouvoir, tels qu'Hitler ou Lénine qui décident ensuite de renoncer aux principes démocratiques pour une cause prétendument supérieure.

En RDC, en l'absence de toute constitution organisant la vie de l'État, le président Laurent-Désiré Kabila a recouru au système de démocratie directe dans la désignation de certains membres des exécutifs provinciaux et de certains magistrats. Dans la province du Sud-Kivu, à Bukavu, par exemple, le gouverneur Jean-Charles Magabe fut désigné par vote à main levée de la population mais certains magistrats furent aussi révoqués immédiatement après une consultation populaire. Le seul inconvénient fut la vengeance de certains citoyens qui se sentaient lésés par les prestations de tel ou tel magistrat qui fut qualifié à tort ou à raison de corrompu. Le grand avantage fut que l'homme choisi par la population était intègre et expérimenté dans la gestion de la chose publique.

En ce qui concerne le traitement de notre sujet, ce n'est pas parce que le président de l'époque a privilégié la démocratie directe que la liberté d'expression ou de la presse a été garantie. Son régime compte parmi les plus liberticides, surtout qu'il ne voulait pas du tout donner place à la critique. L'opposant Étienne Tshisekedi qui se mit à critiquer le régime de l'AFDL fut relégué dans son village natal de Kabeya-Kamwanga, avec interdiction de retourner à la capitale. Actuellement au Congo, la Constitution a intégré certains éléments de la démocratie directe dans le but d'impliquer les citoyens dans les décisions politiques. Il en est ainsi en matière référendaire sur l'adoption et la révision de la Constitution, la cession, l'échange, l'adjonction du territoire, l'exercice direct ou indirect du pouvoir (articles 5, 214, 218, 229). L'article 28 prévoit le droit de pétition reconnu à tout Congolais.

Malheureusement, ce n'est pas la consécration de ces bons principes qui fera respecter la liberté d'expression de la presse pour que les médias assument leur mission. C'est l'intériorisation de tous ces principes par l'autorité, les professionnels des médias et les citoyens qui sont la condition nécessaire à la réalisation du but assigné aux médias. La promotion de la liberté de la presse dans ce pays dépendra de la volonté du pouvoir ou du régime en place de donner priorité à l'information et d'assurer l'éducation des citoyens aux principes de la démocratie. Pour cela, il faut une reconnaissance institutionnelle et juridique du rôle primordial de la presse qui garantit aux organes des médias congolais une structure organisationnelle et économique permettant aux journalistes d'exercer dans des conditions décentes afin d'éduquer, d'informer et de vulgariser les principes de l'État de droit démocratique.

Section 3 — La démocratie semi-directe

La démocratie semi-directe est le système dans lequel, bien que les lois soient normalement votées par des assemblées élues, le peuple peut participer à leur élaboration.²⁴⁰ Le peuple ne débat pas lui-même mais sa participation est accrue sur les questions les plus importantes. Elle se veut une démocratie de participation et non d'adhésion.²⁴¹ La démocratie semi-directe partage avec la démocratie directe de nombreux aspects et défauts. Au sens strict, la démocratie semi-directe est synonyme de démocratie participative. C'est une combinaison de démocratie représentative et de démocratie directe. Elle laisse une possibilité au peuple d'exercer directement les compétences attachées à sa souveraineté sur quelques points, c'est-à-dire lors d'un référendum, élément de démocratie par excellence.

En France, la démocratie semi-directe est apparue avec Napoléon Bonaparte et avec Louis Napoléon Bonaparte non pas comme une mise en œuvre de la démocratie mais comme un procédé de confiscation. En effet, selon Bibombe Mwamba, par leur plébiscite, ils ont implicitement fait accepter les coups d'État qu'ils ont respectivement réalisés les 18 brumaire de l'an VIII et le 2 décembre 1851.²⁴² Il semblerait que ce soit pour cette raison historique que ce système soit quelque peu renié en politique française.²⁴³ À l'inverse, les institutions de démocratie semi-directe sont assez développées dans le cadre cantonal suisse et dans le cadre des États membres aux États-Unis, en Californie. Ces institutions sont très variées : veto populaire, initiative législative, multiples formes de référendum, etc.

En RDC, c'est l'article 5 de la Constitution qui prévoit ce type de démocratie : «La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants». Il nous semble que cette disposition constitutionnelle est mal formulée et prête à confusion. En effet, le peuple exerce directement son pouvoir par voie référendaire et l'exerce indirectement par les élections en se choisissant ses représentants. Il est difficile de retrouver l'intention du constituant congolais dans cette confusion mais il semble que le projet de ladite Constitution ait été préparé par un très grand nombre de personnes issues de groupes différents et souvent discuté dans diverses assemblées. Parmi les personnes invitées à l'adopter, certaines ne l'auront pas lu et toutes celles qui l'auront lu ne peuvent pas nous garantir de l'avoir compris de la même manière. L'opposition congolaise a déjà dénoncé la fraude lors du référendum constitutionnel du 18 décembre 2005 organisé par le pouvoir de l'époque dans des conditions précaires de sécurité. Compte tenu de l'enjeu constitutionnel de cette voie, la modification de cette disposition nous paraît nécessaire pour la garantie de certains droits et libertés liés à cette institution. L'imprécision du texte constitutionnel est une menace pour ceux-ci.

²⁴⁰ BIBOMBE MWAMBA, « Un référendum pour quoi faire ? », in « Fédéralisme-Régionalisme », Volume 5, Kinshasa, 2004-2005.

²⁴¹ Idem.

²⁴² Ibid.

²⁴³ G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, « Droit constitutionnel », Paris, LGDJ, 26^e éd., 1999, p. 291.

Section 4 — La démocratie constitutionnelle

La plupart des démocraties sont basées sur une constitution écrite ou sur une loi suprême qui sert de guide aux législateurs et aux lois qu'ils adoptent. Les constitutions garantissent aux citoyens que le gouvernement agira d'une certaine façon, dans les limites de ses compétences lui reconnues par celles-ci et fera respecter certains droits. C'est le respect de la constitution par les trois pouvoirs classiques de l'État qui assure l'harmonie démocratique. La force d'une démocratie dépend de certains droits et libertés fondamentaux. Ceux-ci doivent se retrouver dans la constitution qui les protège en établissant les structures et les fonctions du gouvernement. La constitution est habituellement protégée contre tout amendement formulé par le gouvernement par une disposition qui veut qu'un amendement soit adopté par une majorité des membres du parlement ou par un vote référendaire des électeurs. Le but est d'assurer une protection renforcée des droits et des libertés des citoyens contre l'arbitraire du gouvernement.

La Constitution en vigueur en RDC prévoit, en son article 220, une telle clause : « Pour préserver les principes démocratiques contenus dans la présente constitution contre les aléas de la vie politique et les révisions intempestives, les dispositions relatives à la forme républicaine de l'État, au principe du suffrage universel, à la forme représentative du gouvernement, au nombre et à la durée des mandats du président de la République, à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle ». Elle n'interdit pas la révision des dispositions relatives aux droits et libertés des citoyens, pourtant dans les textes antérieurs, elles font partie du noyau « intangible ».

En ce qui concerne la liberté d'expression ou de la presse en RDC, bien que la nouvelle Constitution la consacre, c'est surtout sa violation intempestive qui fait douter de l'impact qu'auraient les médias dans le processus démocratique. À ces violations s'ajoutent l'ignorance et la méconnaissance des textes constitutionnels existants et qui entraînent d'office leur inapplication par les gouvernants. Ces carences seraient peut-être évitées s'il existait une justice constitutionnelle capable non seulement de protéger la Constitution mais aussi de renforcer le contrôle du pouvoir politique qui continue à se comporter comme libre de toute contrainte. Le fonctionnement de la CSJ n'a pas rassuré quant à la protection des droits et des libertés fondamentaux. En effet, jusqu'en 2013, c'est encore cette Cour qui faisait office de Cour constitutionnelle, de Conseil d'État et de Cour de cassation. Les magistrats y étaient encore nommés par le pouvoir exécutif chapeauté par le président de la République qui désignait, en l'absence de l'avis de tout Conseil supérieur de la magistrature, l'homme qui lui semblait favorable. Cette nomination remettait en cause l'indépendance et l'impartialité de cette juridiction dans la mesure où les magistrats nommés ne voudraient pas, au risque de se voir révoqués, se départir de la volonté du président qui les avait désignés. Ils sont là comme des fonctionnaires de la présidence de la République.

En définitive, quel que soit le type de démocratie, il faut d'abord une volonté collective d'être gouverné par les principes de la démocratie. Il n'y a pas de démocratie mais seulement des démocrates, affirme Georges Burdeau : « La démocratie est un style de vie collective dont le mécanisme peut et doit être connu par chacun, puisqu'en définitive, son fonctionnement heureux suppose l'adhésion intelligente de tous ».²⁴⁴ Voilà pourquoi la démocratie a besoin de publicité, de pédagogie et de pédagogues. C'est le rôle des politiques mais aussi, et surtout celui de la presse. Ce rôle est encore plus grand dans la démocratie naissante au Congo. Autant dans les relations des médias entre eux qu'entre différents acteurs politiques, cette pédagogie commence par l'affirmation sans cesse réitérée sur le fait que « l'affrontement des opinions dans une démocratie ne peut en aucun cas aller jusqu'à l'injure ou jusqu'à la diffamation ».²⁴⁵ Ensuite, il faut une culture institutionnelle de pérennisation ou d'amélioration des acquis de la démocratie, c'est-à-dire une amélioration des institutions qui sont à la base de la démocratie représentative comme les médias.

²⁴⁴ G. BURDEAU, « L'État », Paris, Seuil, 1970, p. 10.

²⁴⁵ F. BALLE, op. cit., p. 274, cité par E. BEBE BESHELEMU, op.cit., p. 287.

L'une des composantes de la démocratie moderne consiste dans la liberté pour chacun de « penser par écrit », selon l'expression de Voltaire que cite Jean François Revel. Nous devons défendre disait Voltaire, « le droit de chacun à faire connaître au public son point de vue, même si ce point de vue nous fait horreur et nous ne devons le combattre nous-mêmes que par la parole et l'argumentation, jamais par la force ni par la calomnie »²⁴⁶ car, « lorsque l'adversaire devient l'ennemi en politique, la démocratie est impossible ».²⁴⁷ D'où l'urgence d'un code de bonne conduite, afin « d'établir les limites du permis et de l'interdit ».²⁴⁸

Pour nous, la meilleure forme de démocratie au Congo serait celle qui permettrait au citoyen de faire entendre son point de vue afin de résoudre les différents problèmes auxquels il fait quotidiennement face. La première caractéristique de cette démocratie serait la liberté, c'est-à-dire l'indépendance juridique et politique, un état contraire à celui de l'esclave. Dans une perspective démocratique, cette liberté trouve une de ses garanties dans la possibilité, sur le plan politique, d'être tour à tour gouvernant et gouverné. Une liberté qui permet à chaque citoyen congolais de participer à la vie politique du pays. Enfin, la démocratie étant un processus continu, il faut un dialogue, un débat incessant entre les acteurs sociaux qui s'affrontent car la démocratie se définit aussi comme un débat d'idées, la capacité de gérer des intérêts et des points de vue à la fois convergents et divergents. La démocratie belge devra inspirer davantage sur ce point. C'est aussi l'un des meilleurs moyens de faire cesser les guerres à répétition qui remettent chaque fois en cause le processus démocratique.

²⁴⁶ J. F. REVEL, « Le regain démocratique », Paris, Fayard, 1992, p. 333.

²⁴⁷ O. DUHAMEL, « Les démocraties, régimes, histoire, exigences », Paris, Seuil, 1993, p. 195.

²⁴⁸ P. BRAUD, « La vie politique », Paris, PUF, coll. Que-sais-je ?, 1996, p. 47.

TITRE III – LES DROITS ET LES LIBERTÉS DANS LES MÉDIAS

Par souci méthodologique, nous ne pouvons pas aborder ce titre sans définir certains concepts de base liés à l'objet de notre étude. À l'instar de Hoebeke et Mouffe, reconnaissons que « Définir s'avère bien souvent une opération délicate, un jeu dangereux qui peut très vite devenir un jeu de massacre ou un jeu de dupes ».²⁴⁹ Les définitions ainsi proposées pourront toujours faire l'objet de discussions et de débats.

Le présent titre aborde le cadre théorique des médias (chapitre I), la liberté d'expression (chapitre II), la liberté d'information (chapitre III) ainsi que la liberté de la presse (chapitre IV).

²⁴⁹ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, « Le droit de la presse. Presse écrite, presse audiovisuelle, presse électronique », 2^e éd., Louvain-la-Neuve, Bruylant-academia, 2005, p. 10.

CHAPITRE I — LE CADRE THÉORIQUE SUR LES DES MÉDIAS

Il n'est pas possible de traiter de la liberté d'expression et de ses corollaires sans cerner la signification du mot média (section 1), sa portée (section 2) et le rapport entre information et communication (section 3).

Section 1 — Notion de média

Le mot média est employé en de multiples sens. Un média, selon Francis Balle, est d'abord « une technique, un moyen ou un outil, un intermédiaire comme son nom l'indique ».²⁵⁰ Mais la technique, qu'il s'agisse de la presse, de la télévision ou du web, devient un média à part entière le jour où un usage en a été fait. Un média est un organe d'information, un moyen de divertissement ou une forme d'expression culturelle.²⁵¹ Par cette définition, Francis Balle anticipe en évoquant les différents types des médias. Sa définition fait état de la presse (il sous-entend la presse écrite), de la télévision comme média audiovisuel et du web comme média électronique. Non seulement la définition énumère les différents types des médias mais elle détaille brièvement les différents rôles assignés à un média, tout en abordant un des aspects de notre problématique, le public usager. En ce qui nous concerne, le public nous renvoie davantage à un public citoyen soucieux de la gestion de la chose publique et non seulement le public-audience des médias. Nous sommes plus intéressés par le premier rôle informatif d'un média.

Le quotidien Libération en France est un média, au même titre que la chaîne de télévision Canal plus ou la station de radio RTBF en Belgique. Ce que l'on désigne, en pareil cas, ce sont des institutions sociales, l'aboutissement d'initiatives calculées, ayant chacune ses équipements techniques, ses professionnels attitrés et ses règles particulières, écrites ou non écrites. On dit également que l'affichage constitue un média comme on le dit du roman, du cinéma ou du reportage sur l'actualité. Ce que l'on entend alors, c'est inséparablement une technique permettant l'expression de la pensée et l'une des formes ou l'un des genres que cette expression peut revêtir. Pour sa part, François Jongen définit le média comme « tout moyen de diffusion, de distribution ou de transmission de signaux porteurs de messages écrits, sonores, visuels (presse, cinéma, radio, télévision, etc.).²⁵² Cette définition permet d'étendre la protection de la liberté d'expression respectivement sur le contenu du message et sur le moyen de transmission ou de captage.²⁵³

Afin d'écarter toute équivoque, il convient de ne pas confondre la technique avec les institutions qui y ont recours. Ces techniques constituent des supports pour des formes d'expression. L'institution a comme domaines d'activités l'information, le divertissement, la publicité, l'éducation, la création artistique. Le journalisme, le cinéma, l'affiche publicitaire, le feuilleton de télévision et les sites web sont autant de formes particulières d'expression. Francisé en 1973, avec un accent aigu et un « s » au pluriel, le mot « média » s'est imposé au tournant des années 1980. Jusque-là, on parlait encore des « mass medias ». Forcée dès les années 1950 en Amérique du Nord, l'expression désignait l'ensemble de toutes les techniques permettant d'atteindre simultanément une audience étendue, diverse et dispersée, le cinéma comme la télévision, la presse au même titre que la radio.²⁵⁴ Le mot média est d'origine latine « media », c'est-à-dire moyens. Le terme anglais de « mass » indiquant que les

²⁵⁰ F. BALLE, « Les médias et leurs usagers : plaidoyer pour une cartographie », in « Politique, communication et technologies. Mélanges en hommage à Lucien Sfez », Paris, PUF, 2006, p. 219.

²⁵¹ Idem.

²⁵² F. JONGEN, « Notes de cours de droit des médias », Louvain-la-Neuve, UCL, année académique 2001-2002.

²⁵³ Cour. eur. D. H., arrêt Autronic AG c. Suisse, 22 mai 1990, req.n° 12726/87, in www.juricaf.org

²⁵⁴ F. BALLE, op. cit., p. 7.

moyens utilisés sont ceux qui s'adressent non à des individus isolés ou à des groupes homogènes mais à de grandes collectivités, à un public massif et indifférencié. Roland Cayrol ne dit pas autre chose quand il affirme que « les médias sont des moyens de communication de masse, des moyens d'information du public, des outils de communication sociale ou des techniques de diffusion collective ».²⁵⁵ Vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, le succès des thèses d'un essayiste canadien, Marshall Mc Luhan (1911-1980) contribua sans nul doute à populariser le mot « média », précipitant du même coup l'abandon de l'expression « mass media ». La concrétisation du mot, par l'usage, n'est guère indifférente : elle marque le déplacement de l'attention, de l'examen du pouvoir de la presse ou de la télévision vers celui des institutions auxquelles elles ont donné naissance, de leur mode d'organisation et de fonctionnement, de leurs œuvres et de leurs audiences respectives.

En s'imposant, le mot rejoignait son étymologie : un média est d'abord un moyen, un outil, une technique ou un intermédiaire permettant aux hommes de s'exprimer et de communiquer à autrui cette expression, quel que soit l'objet ou la forme de cette expression. Mais un média se définit également par son usage, lequel désigne un rôle ou une fonction ayant fini par s'imposer ainsi que la meilleure façon de remplir ce rôle ou cette fonction. Ainsi compris, les médias sont « le véhicule d'idées, d'opinions et d'informations nécessaires à la compréhension des enjeux qui touchent nos sociétés. Les médias soutiennent le maintien de la démocratie ».²⁵⁶ L'utilisation qui est faite d'un média, à un moment et en un lieu donnés, dépend des usages ou des habitudes qui ont fini par prévaloir, en raison notamment des attentes ou des besoins des individus ainsi que des règles ou des contraintes déterminant l'expression de ces besoins ou de ces attentes. Comme le souligne Josiane Jouët, « les usagers s'approprient les attributs de la machine pour satisfaire leurs propres aspirations de complétude ».²⁵⁷ Organe d'information, outil de communication, moyen de divertissement, support ou vecteur d'œuvres ou de chefs-d'œuvre artistiques, un média échappe en réalité difficilement à la destination que l'usage lui a assignée.

En définitive, un média est un outil d'expression de l'opinion qui a pour objectif de faciliter la communication à partir d'une même source vers de nombreux destinataires. En démocratie, le média est un outil important pour la transmission, la communication du message des dirigeants sur la gestion de la chose publique mais aussi pour les citoyens qui doivent exprimer leurs doléances, leurs opinions à travers lui. Sans les médias, il serait difficile pour un gouvernement de communiquer avec le peuple. Dans certaines situations politiques, certains professionnels en usent pour leur propre opinion sur une question d'intérêt général ou l'exploitent pour commenter une situation donnée.

Section 2 — Les différents types de médias

Le but de l'étude de la typologie des médias dans cette section n'est pas de montrer l'importance relative de chaque média dans la mesure où il postulerait une influence potentielle sur l'opinion publique ou la formation des opinions individuelles. L'étude vise plutôt à démontrer le niveau de protection dont jouit chaque type de média au regard des législations nationales et internationales en matière de liberté d'expression. Pour cela, il importe de rechercher les différentes sortes de médias dans la définition même du droit des médias. En effet, « le droit des médias s'applique à toutes les activités qui, par le moyen de l'écrit, de l'image ou du son ou de tout autre signe, communiquent au public des informations, des connaissances et des loisirs ».²⁵⁸

²⁵⁵ R. CAYROL, « La presse écrite et audiovisuelle », Paris, PUF, 1973, p. 7.

²⁵⁶ M.-F. BERNIER, « Les cahiers du journalisme n° 16. L'idéal journalistique : comment des prescripteurs définissent le bon message journalistique », Département de la communication de l'Université d'Ottawa, automne 2006, p. 8, citant le principal regroupement de syndicats de journalistes du Québec dans leur mémoire déposé à la Commission parlementaire de la culture, Montréal, 2001, p. 24.

²⁵⁷ J. JOUËT, citée par F. BALLE, op. cit., p.8.

²⁵⁸ Ch. Debbasch, (dir.), « Droit des médias », Paris, Dalloz, 2002, p. 10.

Cette définition a le mérite d'énumérer les fonctions essentielles reconnues à un média, à savoir éduquer, informer et divertir. Elle énonce aussi les trois types de médias qui intéressent notre sujet d'étude notamment « le moyen de l'écrit » pour ce qui est des médias écrits, « le moyen de l'image ou du son » s'agissant des médias audiovisuels et de « tout autre signe » par exemple Internet ou média électronique. Il est impérieux de connaître les différents types de médias étant donné que ces derniers ne jouissent pas tous d'un même niveau de protection. En effet, s'agissant par exemple de la protection garantie par la Convention européenne des droits de l'homme, la troisième phrase de l'article 10, § 1 dit clairement que « la liberté d'expression telle que protégée par la Convention n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation ». Par cette disposition, la Convention européenne des droits de l'homme isole le statut de ces médias audiovisuels des autres en limitant leur indépendance et leur liberté et en réglementant le contenu de la diffusion.²⁵⁹

Dans l'arrêt *Jersild* du 24 septembre 1994, la Cour européenne des droits de l'homme, voulant justifier ce régime d'autorisation, a estimé que l'influence de la radio et de la télévision dans la société contemporaine dépasse considérablement celle de la presse écrite. En outre, elle a considéré que les particularités des médias audiovisuels forcent le journaliste à travailler vite sans trop se soucier (puisqu'il n'en a pas le temps) du contrôle de ses sources. Il en découle que la Cour semble accepter l'idée que la radio et la télévision ont une forte propension à commettre des erreurs dont, en plus, les conséquences s'avèrent, selon la même juridiction, plus graves d'autant plus que les médias audiovisuels se prêtent moins à des nuances, à des corrections et des interprétations.²⁶⁰

Il nous semble que la justification de ce régime particulier d'autorisation est ailleurs et se trouve dans la pensée de Pierre Bourdieu sur la télévision dont l'influence tient à la force suggestive des images. Pour ce sociologue français : « Les dangers politiques qui sont inhérents à l'usage ordinaire de la télévision tiennent au fait que l'image a cette particularité qu'elle peut produire ce que les critiques littéraires appellent l'effet réel, elle peut faire voir et faire croire à ce qu'elle fait voir. Cette puissance d'évocation a des effets de mobilisation. Elle peut faire exister des idées ou des représentations mais aussi des groupes ».²⁶¹ C'est surtout la crainte de mobilisation des groupes qui justifie le régime d'autorisation consacré par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est aussi la reconnaissance de l'impact beaucoup plus large du média audiovisuel par rapport aux médias écrits.²⁶² Pour François Jongen, c'est la démultiplication de « L'agression ou plutôt le choc consécutif à une agression par un procédé audiovisuel » qui justifie l'application rigoureuse des règles générales sur les médias audiovisuels.²⁶³ Pour lui, la résonance des atteintes par film, vidéo ou téléfilm entraîne une amplification sans commune mesure qui sera demain à l'échelle planétaire.²⁶⁴

Nous pensons que pareil argument en faveur d'une protection particulière selon le type de média peut conduire à l'emprise de l'État sur le média concerné et constituer, par voie de conséquence, une censure détournée. À force de vouloir protéger l'État ou la vie privée des particuliers, la tentation est grande d'orienter l'information à son profit. L'État peut toujours conditionner la délivrance de l'autorisation au respect de sa ligne politique et entraver ainsi l'exercice de la liberté d'expression de la presse. C'est d'ailleurs le cas au Congo où cette hypothèse se vérifie très facilement en matière médiatique. En effet, parce que pour fonctionner il faut une autorisation préalable du ministre de l'Information, certains médias diffusant des messages contraires à la ligne politique du pouvoir actuel se voient parfois refuser pareilles autorisations ou se voient interdire de fonctionner.

²⁵⁹ E. DECAUX et P-H IMBERT (dir.), « La convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », Paris, Economica, 2^e éd., 1999, p. 376.

²⁶⁰ Cour. eur. D. H., arrêt *Jersild* c. Danemark, 23 septembre 1994, req. n° 15890/89, Public. Cour eur. D.H., Série A, n° 298, §231.

²⁶¹ P. BOURDIEU, « Sur la télévision », Paris, *Raisons d'agir*, 2002, pp. 20-21.

²⁶² F. JONGEN, op. cit., p. 128.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ Idem

Au demeurant, s'agissant des différentes sortes de médias, le droit catégorise les médias en trois groupes : les médias écrits, les médias audiovisuels et les médias électroniques. Il convient déjà de signaler que cette division classique s'estompe avec Internet dans la mesure où il est désormais facile d'afficher sur un même écran, celui d'un ordinateur, d'un téléviseur ou d'un téléphone, des documents différents, textes, graphiques, documents sonores, images, fixes ou animées, muettes ou sonorisées, auxquels il est possible d'accéder à son gré, par juxtaposition ou par superposition. Cette réunion sur un site web ou sur Internet de tous les différents types de médias peut faire l'objet d'un autre débat sur le remplacement de tous les autres médias classiques par les nouveaux médias. Les limites de notre sujet d'étude ne nous permettent pas d'entrer dans ce débat, pourtant intéressant. C'est surtout la connaissance de chaque type de médias, avec ses caractéristiques qui retient ici notre attention.

§ 1. Les médias écrits ou la presse écrite

Selon l'encyclopédie électronique Wikipédia, la presse écrite désigne, d'une manière générale, « l'ensemble des moyens de diffusion de l'information écrite englobant notamment les journaux quotidiens, les publications périodiques et les organismes professionnels liés à la diffusion de l'information ».²⁶⁵ Il s'agit, en effet, de tout procédé permettant la reproduction mécanique, au départ d'un seul et même moule ou d'une seule et même empreinte, d'un nombre indéterminé d'exemplaires d'un même corps d'écriture. Pour la Cour de cassation belge, il faut une matrice originelle qui permette la reproduction ultérieure.²⁶⁶ Ce type de presse possède une double nature, un double aspect : l'un est destiné à la circulation des opinions, à l'information générale, l'autre relève du domaine marchand, c'est-à-dire la presse entendue comme toute autre entreprise de production visant un but lucratif.

Le tribunal correctionnel de Bruxelles, dans son jugement du 14 juillet 1954, considère la presse comme « tout procédé permettant la reproduction de l'écrit par voie de tirages répétés et théoriquement illimités. Sont compris, parmi ces procédés, la reproduction par chromographie, par ronéographie, par stencil, par photocopie, par photocomposition, par lithographie, par photographie, par autographie et même les médailles, gravures, moulages, pièces coulées ».²⁶⁷ Ce qui est exclu de cette définition, c'est la reproduction manuscrite ou par le biais d'une machine à écrire, même si celle-ci donne lieu à un nombre important d'exemplaires. Quelques photocopies d'un même original suffisent à remplir cette qualité.

En RDC, la loi du 22 juin 1996 précitée fait allusion à la double nature de la presse écrite en considérant, d'une part, la presse comme une information, des faits, des données ou des messages de toutes sortes mis à la disposition du public par différents procédés. D'autre part, elle considère la presse comme une entité économique et commerciale créée dans le but d'exploiter comme activité principale, la collecte, le traitement, la production et la diffusion de l'information ou des programmes, en utilisant un ou plusieurs supports graphiques ou audiovisuels.

§ 2. Les médias audiovisuels ou presse audiovisuelle

Selon le Larousse de poche, « un média audiovisuel est une technique, un moyen d'information, de communication ou d'enseignement associant l'image et le son ».²⁶⁸ D'après cette définition étymologique, l'audiovisuel comprend principalement le cinéma, la télévision, la radio et les autres

²⁶⁵ www.fr.wikipedia.org

²⁶⁶ Cass. 20 juillet 1966, Pas., 1966, I., p. 416.

²⁶⁷ Corr. Bruxelles, 14 juillet 1954, Rev. dr. pén. 1954, p. 820.

²⁶⁸ Le Larousse de poche, Paris, 2002, p. 59.

supports vidéo (vidéocassette, vidéodisque, disque compact vidéo, etc.).²⁶⁹ Un média audiovisuel est un moyen de communication ou d'information qui fait généralement appel à ce que l'on entend (audio) et/ou à ce que l'on voit (visuel). Le recours à ces deux facultés peut donner naissance à une œuvre de fiction cinématographique ou encore à un programme de télévision ou de radio. Le secteur audiovisuel regroupe donc l'ensemble des métiers et des techniques nécessaires à la réalisation et à la transmission d'un document audiovisuel.²⁷⁰ La loi française sur la communication audiovisuelle du 30 septembre 1986 définit la presse audiovisuelle comme « toute mise à disposition du public, par un procédé de télécommunication, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toutes natures qui n'ont pas le caractère de correspondance privée ». ²⁷¹

Les médias audiovisuels obéissent à des règles universelles en matière de textes, de typologie et de spécialité. Sur le plan des textes, les médias audiovisuels peuvent être, selon le régime juridique, un monopole d'État ou une libéralisation du système. En ce qui concerne la typologie, on distingue les médias audiovisuels publics et les médias audiovisuels privés. Enfin sur le plan de la spécialité, il existe des radios et des télévisions d'informations générales, d'informations culturelles, d'informations sportives, etc. Ils sont appelés des médias audiovisuels thématiques.

En RDC, l'article 50 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 relative à l'exercice de la liberté de la presse définit la communication audiovisuelle comme « la communication qui est mise à la disposition du public par voie hertzienne ou par câble, fibre optique ou autres procédés, des sons, des images, des documents, des données ou messages de toutes sortes ». Cette loi ne définit que la communication audiovisuelle et non les médias audiovisuels qui font l'objet de son troisième titre. La même loi fait de l'audiovisuel un secteur d'activités des médias auquel est appliqué un régime particulier, celui de la déclaration. Ailleurs comme en Belgique, l'on parlerait du régime d'autorisation. Elle distingue les médias audiovisuels publics des médias audiovisuels privés. Pour cette loi, entrent dans la première catégorie, la radio et la télévision nationale (RTNC) tandis que les radios et les télévisions locales, confessionnelles ou commerciales, entrent dans la seconde catégorie.

La plupart de ces médias audiovisuels privés ont été créés par des églises de réveil et leur naissance remonte au début des années 2000. Ces médias de type confessionnel (radios et télévisions dites évangéliques ou messianiques) jouxtent des radios associatives et communautaires et des radios privées commerciales. Dans les provinces où la presse écrite est souvent inexistante ou très irrégulière, la radio demeure le média le mieux implanté, chaque province voyant se développer un grand nombre d'initiatives.²⁷² Malgré la multiplicité des radios et des télévisions, les médias audiovisuels demeurent un phénomène urbain à cause du coût de l'investissement initial, du manque d'accès à l'électricité en milieux ruraux mais aussi à cause d'une pauvreté extrême de certaines couches de la population congolaise.

§ 3. Les médias électroniques ou presse électronique

Selon le Tribunal de première instance de Bruxelles, la notion de presse ou de médias doit être entendue au sens large et tenir compte de l'évolution des techniques.²⁷³ Ainsi comprise, la notion de presse doit s'étendre aux écrits porteurs d'une opinion et diffusés sur le web. L'auteur de tels écrits est susceptible de voir sa responsabilité engagée lorsqu'il porte atteinte aux intérêts légitimes d'autrui en

²⁶⁹ F.JONGEN, « La Police de l'audiovisuel. Analyse comparée de la régulation de la radio et de la télévision en Europe », Bruxelles, Bruylant et Paris, LGDJ, 1994, p. 20.

²⁷⁰ Communauté française de Belgique, « L'audiovisuel, je veux savoir », Bruxelles, Luc Pire, 2003, p. 17.

²⁷¹ Article 2 de la loi française du 30 septembre 1986 relative à la communication audiovisuelle, URL :

<https://www.legifrance.gouv.fr>

²⁷² Institut Panos Paris, op.cit., p. 9.

²⁷³ Civ. Brux. (75^e Ch.), 15 octobre 2009, A. & m., 2010, pp. 119 à 124.

diffusant des informations incomplètes, altérant ainsi leur contenu.²⁷⁴ C'est dans le même sens que la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, toutes les formes d'expression, mêmes celles diffusées sur le web qui incitent à la violence, propagent, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance et qui représentent un danger pour la paix sociale et la stabilité politique. Les sites Internet ou les réseaux sociaux comme « Facebook », « Twitter », etc., sont à cet égard des moyens actuels habituels de transmission d'informations et d'opinions.²⁷⁵ Ils jouissent ainsi de la protection particulière dont bénéficie la presse.²⁷⁶

En effet, Internet, disent Gabszewicz et Sonnac : « est le nom donné en 1973 au réseau informatique mondial reposant sur un système global d'adresses et des protocoles de communication, permettant aux ordinateurs de communiquer entre eux (TCP/IP, Transmission Control Protocol/Internet Protocol) ». ²⁷⁷ Ce système de médias permet de rendre accessibles au public, différents services comme le courrier électronique et le « world wide web » (le www) qui permet de lire ou d'écouter l'information à son gré. Selon les mêmes auteurs, le web est quant à lui apparu en 1989.²⁷⁸ Il est une application informatique qui fonctionne sur Internet parmi d'autres par exemple la messagerie instantanée ou le système de partage de fichiers « peer to peer » (P2P).²⁷⁹

Avec donc le web, Internet « devient à la fois le plus grand journal du monde, la bibliothèque rassemblant le plus grand nombre de livres, l'hypermarché d'informations... ». ²⁸⁰ L'internet est à la fois un moyen de communication offrant l'accès à une multitude de services d'information, de loisirs, de jeux, de transactions, de commerce ou de communication interpersonnelle et collective. Ce qui le singularise des autres médias traditionnels, « c'est à la fois le mélange des différentes sphères d'activité traditionnelles des médias de masse (texte, son, image) et l'étendue à d'autres sphères comme celles du travail, de l'échange communicationnel ou encore de l'échange marchand ». ²⁸¹ C'est ce mélange qui permet à Internet d'opérer entre différentes formes d'expression ou de communication. En effet, avec ce mélange, cet outil permet de remplir plusieurs missions reconnues aux médias et dépasse même le nombre de missions réalisées par les médias traditionnels.

Nous n'avons pas la prétention de mener une étude approfondie de ce type de médias dans ce travail. Nous nous limitons à cette définition consacrée par la doctrine. C'est pour cette raison d'ailleurs que nous ne l'aborderons pas de façon particulière. Cette omission est d'autant plus justifiée par l'absence de textes législatifs régissant, en RDC, ces nouveaux médias mais aussi par la quasi-inaccessibilité du public congolais à ceux-ci. En effet, Internet est encore un grand luxe, voir un mystère, pour la grande partie de la population congolaise. Si elle ne sait pas accéder aux médias traditionnels que sont la presse écrite et la presse audiovisuelle à cause d'une pauvreté extrême ou du manque d'instruction, comment pourrait-elle accéder à l'internet qui se développe peu à peu et dont l'accès est conditionné au paiement d'une certaine somme d'argent ?

Pourtant, ce type de médias serait un moyen facile d'émancipation et de participation des citoyens congolais à la gestion de la chose publique, il serait un facteur de développement social et individuel mais aussi un moyen de communication qui répondrait le mieux à la problématique de la complexité du territoire en l'absence des voies de communication classiques (routes impraticables par exemple) en offrant un flux d'informations diversifiées à tous. Il offrirait aussi à la presse congolaise une complémentarité et de nouvelles opportunités. En tout cas, leur impact sur la structure et la dynamique de l'environnement médiatique congolais serait plus considérable d'autant plus que les nouvelles

²⁷⁴ Civ. Brux. (75^e Ch.), 15 octobre 2009, J.L.M.B., 2010, pp. 128 à 137, note Dony, C., pp. 137 à 142.

²⁷⁵ Idem.

²⁷⁶ Idem.

²⁷⁷ J. GABSZEWICZ et N. SONNAC, « L'industrie des médias », coll. Repères, Paris, La Découverte, p. 7.

²⁷⁸ Idem, p. 7.

²⁷⁹ Idem.

²⁸⁰ F. BALLE, op. cit., p. 39.

²⁸¹ J. GABSZEWICZ et N. SONNAC, op. cit., p. 7, citant J. JOUET, « La pêche aux internautes », Paris, Hermès, n° 37, p. 203.

technologies de l'information et de la communication (NTIC) ont la possibilité de toucher et d'informer davantage de gens, d'encourager et de coordonner leur participation. L'exemple des blogueurs tunisiens ou égyptiens lors du printemps des « Révolutions arabes » illustre mieux notre propos. L'accès à l'internet permettrait aux habitants de chaque province d'accéder à l'information qui se décentraliserait et serait plus libre car les pouvoirs publics n'arriveraient pas à la contrôler ou à la censurer.

Politiquement, Internet offre la possibilité de s'affranchir des obstacles non strictement juridiques à la liberté d'expression comme le coût élevé de l'accès aux médias traditionnels, les pressions sociales et politiques ou encore les lignes éditoriales imposées par les entreprises congolaises de presse. Sur le plan institutionnel congolais, les services de la présidence, du Parlement, de la Commission électorale indépendante et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication utilisent actuellement Internet mais toutes les informations utiles relatives à ces services n'apparaissent pas régulièrement sur leurs sites web. L'Agence Congo Presse (ACP) livre aussi des informations sur le web mais leur parution est irrégulière. L'accès à ces sites reste limité à quelques intellectuels congolais. Le grand public congolais n'accède presque pas à tous ces derniers.

L'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication reste une étape difficile à franchir pour les médias congolais. Au regard du rôle des NTIC comme supports modernes et sources d'information, les retards accumulés dans ce secteur par la RDC constituent une préoccupation réelle dans la promotion de la liberté de la presse et partant, de la liberté d'expression. Une enquête effectuée par African Media Institute auprès des fournisseurs de services Internet (providers) renseigne que la moyenne des tarifs pour bénéficier d'une connexion est de 1370 dollars américains avec un paiement mensuel d'une moyenne de 120 dollars américains d'abonnement. Cette moyenne reste au-delà de la moyenne du revenu national mensuel par habitant qui est de 30 dollars américains.²⁸²

Sur le plan médiatique, la presse congolaise reste dominée par les médias traditionnels, notamment la presse écrite, la radio et la télévision. En raison de l'absence d'une politique nationale en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'accès à l'information électronique tout comme l'aire de diffusion reste extrêmement limité. Ce sont quelques rares journaux de la capitale et de certaines provinces qui publient régulièrement des informations sur le web. Il en est ainsi du « Potentiel », du « Le Phare », de « Le Soft », de « Digital Congo », de « La Conscience », du « Groupe l'Avenir », etc. Quant aux médias audiovisuels, c'est surtout la RTNC, la radiotélévision nationale congolaise qui émet sur Internet et la radio Okapi de la MONUSCO. C'est cette dernière qui atteint un plus grand public à cause de la performance de sa technique. Certains médias audiovisuels privés ont fourni quelques efforts pour acquérir du matériel numérique. C'est le cas des chaînes privées RAGA TV, Digital Congo, RTGA, Canal CCV.

Néanmoins, appliqué à la réalité des médias congolais, Internet, malgré tous ses mérites, constitue un grand danger pour la démocratie naissante dans ce pays. D'abord, en l'absence de toute régulation et de toute législation répressive en la matière, il reste un milieu très criminogène où se commettent plusieurs infractions comme celles de diffamation, d'escroquerie et plusieurs atteintes aux droits et libertés d'autrui. Le caractère absolu de la liberté d'expression dans ce média électronique doit se trouver confronté à des limites induites par la nature même d'une société démocratique, le respect des libertés d'autrui.

En effet, la masse d'informations distillées dans ces médias est parfois inexacte et dénuée de tout professionnalisme. Dans un tel climat, la voie est ouverte aux atteintes aux droits et aux libertés d'autrui, à la cybercriminalité qui risque de prendre d'importantes proportions dans les années à venir et nuire ainsi à la « jeune démocratie ». Les médias s'y livrent à la diffusion de discours haineux ou xénophobes qui engendrent parfois des conflits hostiles à la démocratie. En tout cas, les médias congolais, surtout ceux des Congolais de l'étranger, sont toujours accusés d'alimenter les conflits. Howard, Marthoz et Sebahara considèrent que les médias congolais ont indéniablement été des enjeux

²⁸² African Media Institute (AMI), Rapport, Kinshasa, RDC, 2005, p. 36.

et des instruments du conflit congolais à telle enseigne que les différents protagonistes des négociations de paix ont d'ailleurs veillé à les associer aux différentes étapes du processus.²⁸³ Aujourd'hui, « concluent-ils, la question est de savoir si ces mêmes médias peuvent devenir des acteurs de paix et de reconstruction de la démocratie ».²⁸⁴ Les réflexes propagandistes ont prospéré en leur sein : à l'heure de la réconciliation, la plupart des journalistes continuent à jouer les porte-voix des hommes politiques moyennant rétribution. Le fameux phénomène de « coupage »²⁸⁵ s'inscrit dans cette logique, pourtant interdit par l'article 7 du Code du journaliste congolais qui stipule qu'un bon journaliste « Ne doit pas accepter un quelconque présent de la part des sources d'information, aucun avantage ou cadeau pour diffuser ou étouffer des informations, ni aucune gratification en raison de la publication, de la distorsion ou de la suppression d'une information ».²⁸⁶

D'un point de vue culturel, le risque serait de marginaliser davantage la grande majorité de la population qui n'aurait pas accès à la nouvelle technologie et qui n'a pas les compétences nécessaires en raison de son analphabétisme. Ces médias électroniques renforceraient ainsi les inégalités sociales qui existent déjà à cause de ce facteur. Enfin, sur le plan de la liberté d'opinion ou d'expression, ces mêmes médias seraient certes un outil de lutte pour la transparence dans la gestion de la chose publique, de responsabilité et d'efficacité pour les gouvernants mais ils constitueraient une menace contre la même liberté en se transformant en un outil de surveillance des personnes et, partant, des sources d'information pour les médias. En effet, certaines personnes pourraient être déclarées « non grata » à cause de leurs publications sur les réseaux sociaux.

Section 3 — De la notion de communication et d'information

De façon volontaire, nous utilisons tout au long de notre travail le mot information à la place de communication. Ainsi, nous parlerons de la liberté de l'information ou du droit à l'information pour ne pas plonger dans la controverse relative à ces deux concepts. Pour l'essentiel, nous ne les définissons pas ici de la manière dont les juristes les comprennent généralement, ce qui limiterait d'ailleurs leur compréhension.

§ 1. Rapport entre communication et information

Le rôle des médias ne peut être appréhendé sans relever la différence entre le concept d'information et celui de communication. La communication est définie par certains comme étant « un processus interactif et dynamique d'émission et de réception ».²⁸⁷ D'autres considèrent que « la communication est l'acte de transmettre des informations, des idées et des attitudes d'un individu à un autre ».²⁸⁸ Ces deux définitions se rapprochent sur trois points : la possibilité d'exercer une influence quelconque directement ou indirectement, le contenu de la communication et sa finalité. De cette manière, les médias sont des moyens par lesquels les influences mutuelles entre émetteurs et récepteurs des messages s'exercent. Par contre, l'information est le contenu de cette communication, c'est-à-dire

²⁸³ R. HOWARD, J.-P. MARTHOZ et P. SEBAHARA (dir.), « Afrique Centrale. Médias et conflits. Vecteurs de guerre ou acteurs de paix », Paris, GRIP et Panos Paris, 2005, p. 131.

²⁸⁴ Idem.

²⁸⁵ Ce phénomène consiste à rémunérer les journalistes congolais pour toute production journalistique. Il porte évidemment atteinte à toute indépendance et à toute impartialité dans la recherche, le traitement et la diffusion de l'information. Parfois le journaliste congolais se fait payer par un homme politique pour diffamer ou injurier un adversaire politique.

²⁸⁶ D. NAMUJIMBO et alii, « Le coupage dans la presse. Gangrène du journalisme : les pistes pour en sortir », Kinshasa, Gret, 2006, p. 3.

²⁸⁷ R.E. GUAY, C. MAJOR, A. PITRE et J. OSTIGUY, « Gestion de la communication », Valley Field (Canada), GRH, 2003, p. 23.

²⁸⁸ W.K. ÂGÉE, PH.H. AULT et E. ÉMERY, « Médias », Bruxelles, De Boeck Université, 1989, p. 32.

l'élément nouveau véhiculé pour susciter un comportement. C'est cet élément que l'on appelle message.

Appliqués à notre sujet d'étude, les effets de la communication sur le plan politique peuvent être examinés sous trois aspects distincts mais non moins complémentaires : la communication comme force politique, la communication comme moyen de formation des opinions et, enfin, la communication comme instrument politique. Le rapport présenté en 1978 par Sean Mac Bride considère que la communication, par les effets qu'elle provoque, est une véritable force politique.²⁸⁹ Pour s'en apercevoir en RDC, nul n'ignore combien les révélations faites par la presse zaïroise sur les massacres au campus de Lubumbashi ont embarrassé le régime dictatorial de Mobutu devant la communauté internationale. Aux États-Unis, le président Richard Nixon n'a-t-il pas été contraint de démissionner à la suite des révélations sur le scandale de Watergate par le Washington Post et le New York Times ?

Quant à la communication comme moyen de formation des opinions dans un système de démocratie, c'est Richard Denenberg qui considère que « la presse est là pour informer l'électorat souverain de ce que les responsables font ou prévoient de faire, permettant ainsi à l'opinion publique de se cristalliser. La presse opère alors un sondage dans l'opinion publique et indique l'humeur de la population, afin que les responsables puissent répondre, de façon appropriée, aux désirs de leurs électeurs ».²⁹⁰

Enfin, le rapport de MacBride indique que la communication peut être utilisée comme un instrument politique : « Ceux qui contrôlent les moyens de communication, soit publics, soit privés, soit découlant d'une association accidentelle ou préméditée des deux, adressent des messages politiques au public qui les entoure. Sans mettre en question les motifs des différentes sources (émetteurs), il est évident que les gouvernements, les journaux, les commentateurs de la radio et de la télévision, les revues, les entreprises privées, les partis politiques, les syndicats et les organisations sociales utilisent les médias qui sont à leur disposition pour faire valoir un point de vue particulier, dans le but d'influencer l'opinion publique ».²⁹¹

§ 2. Le rôle ou les fonctions de la communication

Parce que nous traitons du rôle des médias dans notre sujet de recherche, ne faut-il pas rappeler, dans ce paragraphe, les fonctions attachées à la communication à travers les médias ou du moins, les finalités attendues de toute communication ? Sans nous attarder sur la controverse des spécialistes de la communication sur cette problématique, retenons pour le besoin de l'analyse, les cinq fonctions principales de la communication proposées par le « Rapport Mac Bride ».²⁹² Il s'agit d'une :

- 1° fonction d'information proprement dite et indissociable de tout processus démocratique qui concerne la collecte, le rassemblement et le traitement des données, de garantir la liberté d'expression, de faciliter la transparence des rapports sociaux et d'assurer la diffusion, principalement collective, des éléments de connaissance, de jugement et d'opinions nécessaires à la compréhension de la société environnante et du monde dans sa totalité ;

²⁸⁹ UNESCO, « Rapport intérimaire sur les problèmes de la communication dans la société moderne », Paris, C.C., 78/WS/39, septembre 1978, p. 25.

²⁹⁰ R.V. DENENBERG, « Le système politique des États-Unis », Paris, Economica, 1984, P. 131. cité par G. THIONZA MATA, op. cit., p. 100.

²⁹¹ B. CABEDOCHÉ, « Le rapport MacBride, conférence du consensus avant l'heure. L'expérimentation refoulée d'une médiation politique originale, porteuse d'un espace public sociétal et des valeurs fondatrices de l'Unesco », « Les enjeux de l'information et de la communication 2011/1 » (n° 12/1), p. 69-82, URL : <https://www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2011-1-page-69.htm>

²⁹² UNESCO, « Rapport intérimaire sur les problèmes de la communication dans la société moderne », Paris, septembre 1978, C.C., 78/WS/39, p. 25, cité par GH. THIONZA MATA, op. cit., p. 96.

- 2° fonction de persuasion, de motivation, d'interprétation liée au contrôle social, à l'organisation des activités collectives, à la cohérence des actions publiques et surtout à l'effort de conviction et de commandement que supposent des objectifs communs ; cette fonction est inséparable des efforts de développement économique et social ;
- 3° fonction d'éducation et de transmission de l'héritage social et culturel qui doit être exercée dans l'esprit des finalités respectives de l'information et de l'éducation selon des modalités qui leur sont propres : si les objectifs de l'une et de l'autre peuvent être convergents, ils doivent demeurer distincts mais cohérents et complémentaires, l'information procurant les données et éveillant la curiosité à l'égard des problèmes dont l'éducation facilite la compréhension, favorise la prise de conscience et prépare la solution ;
- 4° fonction de socialisation destinée à faciliter la participation des individus, des groupes et des collectivités dans la vie publique, à l'élaboration et à la prise de décisions. L'échange et la diffusion des informations et des données d'expérience favorisent l'interaction sociale et permettent à un très grand nombre de prendre une part active dans la solution des problèmes qui les concernent. Cette fonction fait partie intégrante de la démocratisation de la vie publique ;
- 5° fonction de loisir et de divertissement qui peut s'exercer selon les modalités variables suivant la diversité des contextes culturels et des niveaux de développement et qui se relie à l'amélioration de la qualité de vie.²⁹³

L'analyse de ces différentes fonctions de la communication révèle, dans le cadre de notre propos, qu'explicitement la première et la quatrième, bien que complémentaires des autres, soulignent le rôle clé des médias aussi bien dans le processus de démocratisation que dans la vie démocratique d'un pays. L'information et la démocratie vivent de pair. Ainsi, lorsque nous affirmons qu'il n'y a pas de démocratie sans liberté de la presse, c'est mettre un accent particulier sur l'influence, qu'à travers les médias, la communication exerce sur la vie dans un pays démocratique ou à tendance démocratique. En effet, dans un tel pays, il est important pour les dirigeants de communiquer, dans l'exercice de leurs fonctions, avec les citoyens, c'est-à-dire de les informer de la manière dont ils gèrent la chose publique. La communication est un devoir qu'ils doivent accomplir pour rendre transparente leurs fonctions publiques. En acceptant le mandat de la population, ils sont obligés d'informer celle-ci sur toutes les questions d'intérêt.

²⁹³ B. CABEDOCHÉ, op. cit., p. 127.

CHAPITRE II — RÉFLEXIONS THÉORIQUES SUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Ce chapitre, subdivisé en six sections, traite respectivement : de la notion et de la nature de la liberté d'expression (section 1), du fondement juridique de la protection de la liberté d'expression (section 2), des buts de la protection de la liberté d'expression (section 3), du domaine de la garantie ou son contenu (section 4), du titulaire de la garantie (section 5) ainsi que des ingérences dans la liberté d'expression (section 6).

Section 1 — Notion et nature de la liberté d'expression

S'exprimer évoque couramment une manifestation par le langage, le geste, la physionomie et tout autre moyen de communication, un sentiment, une opinion, une pensée.²⁹⁴ Selon une certaine doctrine, la liberté d'expression est le droit ultime, la plaque tournante des autres libertés. Pour Patrice Meyer-Bisch, la liberté d'expression est une liberté externe, une capacité de traduire, de réaliser et de tester ses libertés internes dans un langage socialement recevable.²⁹⁵ Pour Frédéric Sudre, le droit à la liberté d'expression est hors du commun en ce sens qu'il est à la fois indispensable et préjudiciable à la réalisation des autres droits et est à la fois individuel et collectif.²⁹⁶

Cette définition de la liberté d'expression intéresse, à plus d'un égard, notre thèse dans la mesure où elle aborde certaines notions importantes relatives à cette liberté. Elle fait allusion à l'un des buts liés à la protection juridique, à savoir la réalisation des autres droits ou libertés liés à l'autonomie de l'individu, tout en relevant déjà la notion de responsabilité dans l'expression. Elle va au-delà de cette considération en évoquant les différentes composantes de la liberté d'expression (c'est une liberté à la fois individuelle, liberté d'opinion et collective, liberté d'information).

La liberté de parole et d'expression, s'agissant tout particulièrement de questions politiques et d'autres affaires publiques, est le ferment de toute démocratie. Pour que les peuples libres puissent se gouverner eux-mêmes, ils doivent être libres de s'exprimer ouvertement, publiquement et aussi souvent qu'ils le souhaitent que ce soit oralement ou par écrit. Il s'agit ici de l'efficacité que tirent les institutions d'un État donné dans la libre discussion des affaires publiques, des critiques, des attaques contre la politique et l'administration, de l'analyse et de l'examen le plus libre et le plus complet de chaque point de vue énoncé sur les projets politiques.

Gérard Cohen-Jonathan estime que la nature de « super liberté » de la liberté d'expression fait écho à la formule consacrée par l'article 11 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ».²⁹⁷ Pareille surestimation de la nature de la liberté d'expression est contreproductive. En effet, ainsi qualifiée, la liberté d'expression se placerait au sommet de la pyramide des libertés et droits individuels et se trouverait indérogeable, donc absolue. Pourtant tous les instruments internationaux et nationaux de protection de cette liberté consacrent des limites à celle-ci.

Dans sa Décision du 10-11 octobre 1984 sur les Entreprises de presse, le Conseil constitutionnel français relève, à propos de la liberté de la presse, qu'elle est « une liberté fondamentale d'autant plus

²⁹⁴ Dictionnaire Larousse (dir.), tome 2, Paris, Librairie Larousse, 2010, p. 120.

²⁹⁵ P. MEYER-BISCH, « Un nœud de libertés. Les seuils de la liberté de conscience dans le domaine religieux », coll. interdisciplinaires, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 55.

²⁹⁶ F. SUDRE, « Droit international et européen des droits de l'homme », 3^e éd., Paris, PUF, 1997, p. 231.

²⁹⁷ G. COHEN-JONATHAN citant L. FAVOREU, in « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », sous la dir. L.-E. PETITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT, 2^e éd., Paris, Economica, 1999.

précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et des autres libertés et de la souveraineté nationale». ²⁹⁸ Cette définition nuancée de la jurisprudence constitutionnelle française relativise la valeur attachée à cette liberté. Aussi fondamentale que les autres libertés, dit le Conseil constitutionnel français, elle permet le respect et la réalisation d'autres garanties. Au Canada, selon Nicole Duplé, nombreux sont les juges qui ont qualifié la liberté d'opinion et la liberté d'expression de « libertés intrinsèques à la personne humaine ». Ils affirment que la liberté en ce domaine est tout aussi vitale à l'esprit humain que l'est la respiration à l'essence physique de l'individu. ²⁹⁹ Socrate ne disait pas autrement quand il s'appuyait sur le langage ou l'expression humaine comme élément de différence entre l'homme et l'animal.

Ce qui retient l'attention pour notre étude dans toutes ces considérations sur la liberté d'expression, c'est l'énonciation anticipative de certaines justifications de la protection accordée à celle-ci. Elles énoncent déjà l'épanouissement de la personne et la démocratie comme valeurs consacrées par la protection de la liberté d'expression.

Section 2 — Les fondements juridiques de la protection de la liberté d'expression

La Deuxième Guerre mondiale a été le germe de l'essor ininterrompu qu'a connu la protection internationale des droits de l'homme jusqu'à maintenant. ³⁰⁰ Les assises de ce phénomène ont été établies dans le texte même de la Charte de l'ONU qui constitue la base de l'obligation juridique des États membres au respect et au progrès des droits et des libertés fondamentaux de l'homme. L'intérêt de la communauté internationale pour la liberté d'expression s'est manifesté dès sa première session en 1946. L'assemblée générale de l'ONU déclarait, dans une résolution autorisant la conférence sur la question, que « la liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations unies ». ³⁰¹ L'Acte final de cette conférence, tenue à Genève en 1948, comprenait trois projets de convention portant respectivement sur l'accès aux informations et leur transmission d'un pays à l'autre, l'institution d'un droit de rectification en matière internationale et la liberté de l'information. ³⁰²

De ces trois textes préliminaires, un seul a été ouvert à la signature en 1953, après son adoption par l'Assemblée générale. ³⁰³ Il s'agit de la Convention relative au droit international de rectification dont l'objectif est de permettre à un État contractant de faire diffuser, par une entreprise d'information opérant sur le territoire d'un autre État signataire où elle a circulé, un « communiqué corrigeant la version originale d'une dépêche jugée par lui fautive ou déformée ou susceptible de nuire à ses relations avec d'autres États, à son prestige ou à sa dignité nationale ». ³⁰⁴ En même temps que ce traité arrêta la première étape d'un aménagement conventionnel de la liberté d'expression, il allait demeurer le seul texte de cette nature à l'avoir entrepris de façon spécifique. Car ce n'est pas autrement que par voie de déclaration de l'Assemblée générale ou l'exercice de leurs attributions par les organismes constitués sous ses auspices que l'ONU poursuivra par la suite l'édification de la notion. Nous croyons qu'il est justifié de restreindre cette analyse juridique à l'examen des documents qui, tant par l'achèvement de leur forme qu'à cause du pouvoir normatif dont ils sont investis, constituent l'une des sources fondamentales du droit international public. Aussi procédons-nous à

²⁹⁸ L. FAVOREU et L. PHILIP, « Les grandes décisions du Conseil constitutionnel », 6e éd., Paris, Sirey, 1991, pp. 609 et ss.

²⁹⁹ N. DUPLÉ, « Les libertés d'opinion et d'expression : nature et limites », Montréal, 21 R.J.T., 1987, pp. 541-543.

³⁰⁰ Pour une synthèse générale de ce développement, voir R. FOREST, « La charte internationale des droits de l'homme de l'ONU », in M. LEBEL, F. RIGALDIES et J. WOEHLING, « Droit international public. Notes et documents », II, 2e éd., Montréal, Éditions Thémis Inc., 1978, p. 791 et ss.

³⁰¹ Idem.

³⁰² L'Acte final de cette conférence a été reproduit dans « La conférence des Nations unies sur la liberté d'information », (1948), R.G.D.I.P., 518 à 531.

³⁰³ Résolution 630 (VII), 16 décembre 1952.

³⁰⁴ Article premier. ONU, Recueil des traités, 1962, vol. 435, p. 193-203. Cette convention est entrée en vigueur le 24 août 1962, conformément à l'article VIII, elle n'a jusqu'à maintenant recueilli que 10 signatures.

l'étude des conventions générales adoptées pour assurer la protection internationale des droits de l'homme et dont certaines des dispositions ont servi de catalyseur au développement du droit à la liberté d'expression.

§ 1. La protection du droit à la liberté d'expression dans l'ordre juridique international

Le droit à la liberté d'expression trouve son origine dans de nombreux textes dont le plus ancien date de 1789. En cette période, le principe de la liberté d'expression était déjà posé principalement dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ces termes : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». Ce même principe est repris dans plusieurs textes internationaux qui considèrent la liberté d'expression comme la liberté à la fois d'émettre et de recevoir des messages. En outre, ils soulignent tous que le droit de toute personne à la liberté d'expression s'exerce sans considération de frontières.

Nous nous proposons, dans ce paragraphe, de décrire la facette de la configuration actuelle du droit à la liberté d'expression à partir de l'examen des textes internationaux qui ont marqué les étapes de sa gestation. Nous procédons à l'étude des conventions générales adoptées pour assurer la protection internationale des droits de l'homme et dont certaines des dispositions ont servi de catalyseur au développement du droit à la liberté d'expression.

A. La Déclaration universelle des droits de l'homme

La déclaration, comme le souligne François Guizot, signifie l'action de déclarer, c'est-à-dire de faire connaître une volonté, d'affirmer, d'annoncer, de signifier ou de dire une contestation, une intention ou plus rarement, un engagement.³⁰⁵ « Protéger tout l'homme et protéger les droits de tous les hommes », c'est à cet idéal, résumé par René Cassin³⁰⁶ que tente de répondre la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

Si la question de la nature et de la portée juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme reste controversée,³⁰⁷ le précédent historique qu'elle a créé, au même titre que l'influence qu'elle a exercée comme source d'inspiration, exige que l'on fasse état de son contenu. La Cour internationale de justice cite parfois expressément la DUDH. Ainsi, dans son célèbre arrêt du 24 mai 1980 « Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran », la Cour affirme que « le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre dans des conditions

³⁰⁵ M. KADHIR, « Quelques réflexions sur la nature juridique de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 », in, *Revue de droit international et de droit comparé*, T. LXXVI, Bruxelles, Bruylant, p. 339, citant F. GUIZOT, « La déclaration annonce une démonstration claire, une action importante, une volonté décidée ». *Nouveau dictionnaire universel des synonymes de la langue française*.

³⁰⁶ Parmi les principaux acteurs de la Déclaration, outre René Cassin pour la France, il convient de mentionner Madame Eleanor Roosevelt pour les États-Unis, Peng-Chan Chang pour la Chine, Malek pour le Liban et Hansa Mehta pour l'Inde.

³⁰⁷ Bien que la DUDH ne soit qu'une simple résolution de l'Assemblée générale de l'ONU et qu'elle ne puisse avoir, en tant que telle, de force contraignante ou de pouvoir normatif à l'égard des pays qui l'ont appuyée de leur vote ou de leur adhésion, l'on a pu prétendre que ce texte avait accédé, avec le temps et les multiples renvois dont il a été l'objet dans le préambule des conventions internationales de protection des droits de l'homme, au rang des « principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » ou « la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale » qui constituent selon les paragraphes b et c de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice, deux sources fondamentales du droit international public : pour une discussion de la valeur juridique de la Déclaration, voir R. CASSIN, « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », (1951), 79 R.C.A.A.D.I. (n° II) 241, 244, voir également Francis G. JACOBS, « The european convention of human rights », Oxford, Clarendon Press, 1975, p.3.

pénibles, à une contrainte physique, est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations unies et les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ».³⁰⁸ Cohen-Jonathan y trouve « un texte fondamental auquel se réfèrent les autres instruments internationaux, universels ou régionaux »³⁰⁹. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme a directement inspiré les deux pactes internationaux, l'un relatif aux droits civils et politiques, l'autre relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle peut être considérée comme une base d'obligation juridique par ricochet aussi bien dans le cadre universel que dans le cadre régional.

Proclamée le 10 décembre 1948, la Déclaration a été conçue comme « le premier élément triptyque devant former la Charte des droits de l'homme des Nations unies ».³¹⁰ Elle se voulait ainsi l'énoncé à caractère programmatique³¹¹ de principes directeurs, dont la reconnaissance formelle serait consignée dans les instruments que l'ONU avait entrepris de rédiger sur la question. Texte de circonstance et historiquement datée,³¹² puisqu'elle est née des débris de la Deuxième Guerre mondiale, la Déclaration universelle des droits de l'homme se fixe pour objectif le respect universel des droits de l'homme, à la réalisation duquel tous les États, sans exception, sont appelés à contribuer.³¹³ Les répercussions qu'a engendrées son adoption viennent probablement du fait que cette lourde tâche de rédaction n'a connu son aboutissement qu'en 1966, au moment où l'Assemblée générale s'est prononcée sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sur celui concernant les droits économiques, sociaux et culturels.

Situé parmi les droits et les libertés traditionnels dont la Déclaration affirme l'existence,³¹⁴ l'article 19 pose le principe suivant : « 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 rechercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ». Par cette disposition, se trouve donc reconnu comme modalité d'exercice de la liberté d'expression, et par-delà toute limite territoriale, un droit individuel d'obtention et de transmission des informations, sans restriction quant au choix du véhicule utilisé pour leur circulation.

Quelques constatations peuvent être dégagées de la formulation de cet article. D'abord, le titulaire (tout individu) de ce droit ne se voit doté d'aucun pouvoir effectif ou coercitif pour procéder à la cueillette ou à la diffusion des « informations » : la jouissance de cette faculté et la possibilité de sa mise en œuvre dans des conditions optimales, reposent par-là entièrement sur l'initiative et les moyens d'action dont dispose l'individu qui veut s'en prévaloir. De plus, aucune indication n'est fournie quant à la portée et au champ d'application de ce droit, le mot « informations » n'y étant pas défini. Rappelons enfin que, si cette reconnaissance fait de l'individu un sujet du droit international, il en découle obligatoirement que les droits et les libertés qui lui ont été attribués ne sont opposables qu'à l'État : ces garanties ne peuvent en aucun cas être invoquées à l'encontre de transgressions commises

³⁰⁸ C.I.J., Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États unis à Téhéran, Rec. De la jurisprudence de la C.I.J., p. 43, § 91.

³⁰⁹ G. COHEN-JONATHAN, « La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre des organisations universelles », Documents d'études n° 3.06, La documentation française, avril 1990.

³¹⁰ R. CASSIN, loc.cit., note 8.

³¹¹ Le préambule de la Déclaration fait de ce texte « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelle et effectives ».

³¹² M. KADHIR, op. cit., p. 333. Les droits de l'homme sont le produit de l'histoire humaine et dépendent en grande partie des vicissitudes de l'histoire en général. En cela, ils sont variables dans le temps et dans l'espace et ne consistent pas en un processus continu, stable et rectiligne.

³¹³ Idem. Nous ne voulons pas entrer dans le débat sur l'universalité de la Déclaration qui a vocation à s'appliquer à tous les individus mais comment ne pas déplorer qu'elle reste hors portée de nombreuses populations ; sur la Déclaration islamique universelle des droits de l'homme du 19 septembre 1981, voir François RIGAUX, « La conception occidentale des droits de l'homme face à l'islam », in Revue trimestrielle des droits de l'homme, 1990, p. 105.

³¹⁴ Les articles 1 à 21 de la Déclaration reprennent en effet pour la plupart les droits civils et politiques consacrés par la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les amendements de 1791 à la Constitution des États-Unis.

par une autre personne.³¹⁵ L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme se veut en définitive la reproduction, dans un instrument international, d'une liberté individuelle généralement reconnue par le droit interne des États et dont on aurait expressément tracé l'une des avenues possibles de mise en œuvre : l'histoire législative de cette disposition témoigne d'ailleurs éloquentement de son appartenance aux droits civils et politiques classiques.³¹⁶

En RDC, la Constitution du 18 février 2006 énonce dans son préambule, l'adhésion et l'attachement du peuple congolais à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux conventions des Nations unies sur les droits de l'enfant et sur les droits de la femme, particulièrement à l'objectif de la parité de représentation hommes-femmes au sein des institutions du pays, ainsi qu'aux instruments internationaux relatifs à la promotion et à la protection des droits humains ». Néanmoins, il y a lieu de remettre en cause cette adhésion tel que l'a voulu le constituant congolais. En effet, celle-ci est mise en mal dans la pratique avec les violations massives des droits de l'homme dans ce pays, et notamment les violations de la liberté d'expression telle que consacrée par l'article 19 de la Déclaration.

B. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Conçus à l'origine pour ne former qu'un seul document,³¹⁷ les Pactes relatifs aux droits de l'homme adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 1966 représentent la consécration conventionnelle des intentions manifestées par ce forum international lors de la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme.³¹⁸ C'est la différence de nature entre les droits reconnus qui a finalement amené la rédaction de deux instruments distincts, l'un portant sur les droits civils et politiques, d'un protocole facultatif,³¹⁹ l'autre concernant les droits économiques, sociaux et culturels. En effet, les droits de la première catégorie n'exigent généralement pour leur mise en œuvre qu'un « aménagement de l'ordre juridique interne des États qui doivent ensuite maintenir une attitude d'abstention vis-à-vis de leurs titulaires ». Tout autre est la démarche à entreprendre quant aux droits, de la seconde catégorie, dont l'actualisation n'est possible qu'à travers une intervention organisée de l'appareil étatique. On ne s'étonnera donc pas de la dissemblance des obligations assumées par les signataires aux termes de chacun des Pactes,³²⁰ dissemblance qui n'a pourtant pas été traduite au niveau de l'imposition du mécanisme obligatoire de contrôle, les États parties étant soumis à la même

³¹⁵ L'article 30 de la Déclaration précise cependant qu'« aucune disposition de ce texte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés qui y sont énoncés ».

³¹⁶ Voir A. VERDOODT, « Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme », Louvain, Éd. Nauwelaerts, 1964, p.183 et ss.

³¹⁷ Sur la question de l'unité ou de la pluralité des Pactes de l'ONU, voir R. CASSIN, loc.cit., note 8.

³¹⁸ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de même que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont été adoptés à l'unanimité par la Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 et ouverts à la signature le 19 décembre 1966 ; le premier est entré en vigueur le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49, et le second, le 3 janvier 1976, en vertu de son article 27.

³¹⁹ Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été adopté simultanément avec le Pacte lui-même mais sur division des voix (deux votes négatifs et trente-huit abstentions) ; il est aussi entré en vigueur le 23 mars 1976.

³²⁰ En effet, aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, « les États parties s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent pacte... », assumant ainsi une obligation d'exécution immédiate dès la ratification ; la formulation du § 1 de l'article 2 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est beaucoup plus aléatoire : « chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économiques et techniques, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». De façon générale, voir Michel BOSSUYT, « La distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels », R.D.H., 1975, p.783.

procédure de base dans l'un et l'autre cas, à savoir la production de rapports circonstanciés sur la conformité de leur droit interne aux normes édictées par les Pactes.³²¹

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques présente cependant la particularité de permettre à un État partie « de déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles il prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte ».³²² Le Protocole facultatif se rapportant à ce Pacte offre en outre l'occasion aux signataires de reconnaître la compétence de ce comité à l'égard de communications individuelles présentées par des particuliers relevant de leur juridiction.³²³

Voilà les éléments essentiels du cadre dans lequel il faut maintenant envisager l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont la rédaction est largement inspirée de la Déclaration universelle de 1948 et qui se lit comme suit : « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération des frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique ou par tout autre moyen de son choix.

L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

1° au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

2° à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique ».

Cette disposition reprend presque intégralement le libellé de l'article 19 de la Déclaration universelle de 1948 en ce qui concerne la reconnaissance de la liberté d'expression. Une nuance mérite toutefois d'être soulignée. Il s'agit bien d'une reconnaissance de la liberté et non du droit d'obtenir ou de diffuser des informations comme modalité de mise en œuvre de la liberté d'expression.

Selon une certaine doctrine, il est probable que la liberté de rechercher n'entraîne pas l'obligation correspondante de la part de l'État de fournir des informations.³²⁴ Nous nous inscrivons en faux contre cette doctrine car la liberté dans la diffusion des informations suppose la liberté dans la recherche des éléments qui seront diffusés. La phase protégée commence à la source de l'information ou de l'opinion et englobe tous les gestes qui précèdent le travail de rédaction. Ainsi, l'État a une obligation d'abstention. Il doit s'abstenir de désavantager les correspondants étrangers, d'entraver les déplacements des journalistes, d'exiger des taxes prohibitives. C'est en outre, en vertu de cette obligation que l'État doit respecter le caractère confidentiel des relations existant entre les journalistes et ses informateurs (secret des sources). Exiger la divulgation de ces relations, c'est les condamner à se dissoudre. C'est, en plus, décourager les futurs informateurs de s'adresser aux journalistes.

La liberté dans la recherche de l'information suppose également que l'État ouvre ses portes au journaliste désireux de connaître l'activité des autorités et de leur administration. Il s'agit de l'application d'un principe cher au droit administratif, le principe de la transparence. Si donc on admet que la liberté d'expression englobe la liberté de rechercher des informations et que celle-ci à son tour renferme le droit d'être informé par l'État, il n'y a pas de doute sur le fait que l'autorité judiciaire est

³²¹ Article 40 du Pacte sur les droits civils et politiques et article 16 du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels.

³²² Article 41, § 1, dudit Protocole.

³²³ Article 1, du Protocole.

³²⁴ J. GLENN, « Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la convention européenne des droits de l'homme : étude comparative », Montréal, P.U.M., 1976, p. 132.

compétente pour vérifier le respect de ce droit.³²⁵ L'article 20 du même Pacte qui consacre aussi implicitement le droit à la liberté d'expression stipule que « Toute incitation à la guerre est interdite et toute incitation à la haine sur le principe de la nationalité, de la race et de la religion qui vise à promouvoir la discrimination, les conflits et la violence est également interdite ». Cette disposition interdit ainsi l'usage de la liberté d'expression pour propager des messages de radicalisation et de xénophobie ou de racisme.

En droit congolais, le juge ne fait presque pas recours au Pacte pour réprimer d'éventuelles violations de la liberté d'expression bien que la Constitution s'y réfère dans son préambule. Pourtant, le recours à l'article 19 du PIDCP remédierait aux carences et aux lacunes de la législation relative à cette liberté. Il est donc impérieux pour la promotion de la démocratie en RDC que le cadre juridique interne intègre les dispositions de l'article 19 pour renforcer la protection des libertés d'expression et de la presse.

C. La Convention internationale des Nations unies sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965

Cette convention internationale garantit aussi la liberté d'expression en son article 4, tout en imposant une interdiction dont la portée est plus étendue. Cet article enjoint à tous les États signataires de déclarer criminelle l'expression de tout point de vue qui fait valoir la suprématie ou la haine d'une race, l'incitation à la discrimination raciale, toute contribution à des activités de caractère racial, la participation à des organisations et à des activités organisées qui prônent et incitent à la discrimination raciale. En effet, selon cette disposition, « Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales. Ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination ou tous actes de discrimination ».

Pour ce qui concerne l'exercice de la liberté d'expression en RDC, l'article 66 de la nouvelle Constitution interdit tout traitement discriminatoire. Le Code pénal renforce cette interdiction en incriminant et en réprimant toute propagande haineuse ou incitative à la violence. Mais le grand problème dans ce pays reste le non-respect de la loi ou l'inapplication de celle-ci. Tous les principes sont bien repris mais c'est leur mise en œuvre qui pose des difficultés. Pourtant, des conflits tribalo-ethniques seraient évités si, et seulement si l'autorité appliquait à la lettre pareille législation. La précédente campagne électorale de 2006 a été émaillée d'une propagande xénophobe et haineuse et aucun média impliqué dans ce genre d'activité n'a été sanctionné. N'eut été la présence massive de la MONUC, l'expérience rwandaise de la radio de « Mille Collines » allait se répéter au Congo.

D. Les Conventions de Genève sur le droit humanitaire

Ce sont en effet, les Conventions de Genève qui sont les premières à affirmer sur le plan international, la dignité de l'homme dans une situation bien précise de conflits armés. Si les Conventions de Genève s'intéressent aussi au journaliste, c'est uniquement dans leur souci général d'atténuer les effets de la guerre sur les personnes.³²⁶ Elles ne se prononcent pas sur la légitimité ou la légalité de l'activité du

³²⁵ D. BARRELET, « Le droit de la presse à la transparence », in « Aspects du droit des médias », vol. I., Fribourg, 1983, p. 109-131.

³²⁶ D. BARRELET, « Droit Suisse des mass media », Précis de droit Staempfli, Berne, Staempfli & Cie SA, 1987, p.108.

journaliste en temps de guerre.³²⁷ Dans les Conventions de La Haye de 1899 et 1907, il est fait mention des « correspondants de journaux ». Ils sont assimilés aux vivandiers et fournisseurs qui suivent les forces armées. Munis d'une carte de légitimation délivrée par les autorités militaires de leurs pays, ils peuvent prétendre alors, en cas de capture, à être traités comme des prisonniers de guerre. Le Protocole du 8 juin 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux considère le journaliste qui accomplit une mission périlleuse dans une zone de conflit armé comme une personne civile qu'il soit ou non accrédité (article 79). Il sera donc protégé en tant que tel. Cela veut dire qu'il ne doit en aucun cas être l'objet d'une attaque et que ses biens doivent être protégés. Une attaque délibérée causant sa mort ou une atteinte grave à son intégrité physique constituerait un crime de guerre. La possession d'une carte d'identité de journaliste en mission périlleuse n'est pas nécessaire. La protection est la même dans les conflits internes.³²⁸

Le journaliste qui tombe aux mains de l'ennemi devient prisonnier de guerre s'il est accrédité. Le journaliste non accrédité qui est arrêté dans son propre pays par l'ennemi doit y rester. Selon ce Protocole, si les faits qui lui sont reprochés ne suffisent pas pour une condamnation ou une mesure d'internement, il doit être libéré. Il en va de même pour le journaliste non accrédité pris dans le pays adverse. Le journaliste ressortissant d'un État tiers non belligérant capturé par une des parties au conflit doit être traité selon le droit de ce pays. Il a droit à l'appui des diplomates de son pays. Il doit en principe être libéré. Le journaliste fait prisonnier dans un conflit interne n'est guère protégé contre une détention injustifiée.

Nous pensons que l'incorporation de tous ces textes de droit humanitaire dans la législation congolaise relative à la profession journalistique renforcerait la protection du journaliste, surtout lorsqu'il s'agira de couvrir certains événements liés à la guerre. Dommage que jusqu'à maintenant, ces dispositions soient presque ignorées par le droit congolais de la presse.

Il existe d'autres instruments internationaux relatifs à la liberté d'expression et aux attributs liés à cette liberté. Il agit de :

- 1° la Convention internationale des télécommunications, adoptée en 1932 et révisée dernièrement à Nairobi le 6 novembre 1982 ;
- 2° la Convention internationale concernant l'emploi de la radiodiffusion dans l'intérêt de la paix, conclue à Genève le 23 septembre 1936 ;
- 3° la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, adoptée le 9 septembre 1886 ;
- 4° la Convention universelle sur le droit d'auteur, signée à Genève le 6 septembre 1952, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ;
- 5° la Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion signée, à Rome le 26 octobre 1961 ;
- 6° la Convention relative à la distribution de signaux porteurs de programmes transmis par satellite, signée à Bruxelles le 21 mai 1974 ;
- 7° la Convention relative à l'importation temporaire de matériel professionnel, adoptée à Bruxelles le 8 juin 1961.

³²⁷ Idem.

³²⁸ Ibid.

Les décisions de certaines institutions internationales comme le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression constituent une autre source de droit international relative à cette liberté.

§ 2. La protection du droit à la liberté d'expression sur le plan régional européen

La protection du droit à la liberté d'expression sur le plan régional vise les conventions régionales relatives à cette liberté qui n'ont pas un champ d'application universel comme les précédents instruments étudiés. Celles-ci n'ont qu'une portée régionale. En effet, selon l'article 1^{er}, § 3 de la Charte des Nations unies, « Les États ont l'obligation de coopérer en vue de développer et d'encourager le respect universel et effectif des droits de la personne et des libertés fondamentales ». C'est en vue de la réalisation de cette obligation que des conventions de protection des droits et des libertés fondamentaux ont été adoptées au niveau régional.

A. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Cet instrument régional de protection adopté à Rome le 4 novembre 1950 dans le cadre du Conseil de l'Europe garantit essentiellement des droits et des libertés civiles et politiques qui doivent être reconnus par les États membres à toutes les personnes relevant de leur juridiction. Leurs organes internes doivent exécuter les obligations découlant de la convention. Le socle de la protection du droit à la liberté d'expression en Europe est l'article 10 de celle-ci qui dispose que « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières ». Cet article constitue le fondement de la jurisprudence aussi bien de la Cour européenne des droits de l'homme que de la Cour de justice des Communautés européennes. L'importance de la liberté d'expression a été très tôt soulignée par la Cour européenne des droits de l'homme. Aussi dans l'affaire *Handyside*, la première « grande affaire » relative à l'article 10, la Cour affirme que « la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels de la société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun ».³²⁹

Dans le cadre communautaire européen, la directive du 3 octobre 1989 relative à la télévision sans frontière fait, dans son préambule de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, un principe interprétatif pour l'ensemble du texte de ladite directive. La Cour de justice des Communautés européennes, quant à elle, se réfère également au même article 10 qu'elle considère comme source d'inspiration pour la détermination des droits fondamentaux opposables aussi bien aux institutions qu'aux États membres agissant dans la sphère communautaire.³³⁰ Cette affirmation constitue la philosophie de base de toute la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10. Partant, la liberté d'expression n'est pas seulement une garantie contre les ingérences de l'État (droit subjectif) mais elle est aussi un principe fondamental (droit objectif) pour la vie en démocratie. La liberté d'expression n'est pas une fin en soi, elle est un moyen pour l'établissement d'une société démocratique. Sa garantie sert de révélateur à l'existence même d'une telle société. Donner à cette liberté une fonction sociale aussi importante a conduit la Cour et la

³²⁹ Cour eur. D. H., Arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, Série A, n° 24, § 49, cité par Gérard Cohen-Jonathan, op. cit., p. 365.

³³⁰ CJCE, 18 juin 1991 *Elleniki Radiophonica Tileorassi*, C-260/89, 4 octobre 1991 "The society of the protection of unborn children et *Grogan*" - C. 159/90. *SLOT, PIET Jan CMLR* 1991, pp. 964 et ss.

Commission européennes à interpréter le champ d'application de l'article 10 de manière libérale et protectrice pour l'individu. Premier instrument juridique contraignant établi au niveau régional dans le domaine des droits et des libertés fondamentaux, le texte de la Convention et le mécanisme de contrôle constituent aujourd'hui un système efficace de protection de la liberté d'expression. En effet, la même Convention organise également un contrôle effectif du droit à la liberté d'expression en instituant une Cour européenne des droits de l'homme qui en est le principal organe de contrôle. Celle-ci intervient à titre subsidiaire, c'est-à-dire après l'épuisement des recours nationaux.

B. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Adopté à Nice le 7 décembre 2000, cet instrument de protection des droits fondamentaux parle de la liberté d'expression en son article 11 qui stipule que « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés ». Cette disposition de la Charte des droits fondamentaux reprend in extenso le libellé de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, tout en innovant. Elle consacre, en son deuxième paragraphe, non seulement la liberté des médias mais aussi leur pluralisme. Cette innovation est spécifique à ladite Charte car les autres instruments précités ne parlent pas de pluralisme médiatique. Dans le cadre de notre thèse, le pluralisme est un principe essentiel surtout en matière d'accès à l'antenne médiatique. En période électorale en effet, il est de principe que les médias facilitent l'accès à tous les courants politiques démocratiques pour permettre aux citoyens de comprendre les différents projets de société de chaque parti politique et de voter en connaissance de cause. Il signifie aussi la pluralité de l'offre et des entreprises de presse en vue de garantir l'objectivité des opinions.

C. La Charte de Munich

La Charte de Munich, adoptée à Munich les 24 et 25 novembre 1971 par les représentants des syndicats des journalistes des six pays membres de la Communauté européenne de l'époque (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) et adoptée par la Fédération internationale des journalistes lors du Congrès d'Istanbul en 1972, consacre, dans son préambule, la liberté d'expression en ces termes : « Le droit à l'information, à la libre expression et à la critique est une des libertés fondamentales de tout être humain ». Par cette Charte, les journalistes s'imposent spontanément les règles nécessaires à l'accomplissement de leur mission d'information. Tel est l'objet de la « Déclaration des devoirs » formulé dans la Charte.³³¹ Ils ne peuvent toutefois s'acquitter pleinement de ces obligations que si les conditions concrètes de leur indépendance et de leur dignité professionnelles sont réalisées. Tel est l'objet de la « Déclaration des droits » qui suit.³³²

§ 3. Sur le plan régional américain

La Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme, adoptée à la 9e Conférence internationale américaine à Bogota (Colombie), le 2 mai 1948, parle, en son article 4, de la liberté d'expression en ces termes : « Toute personne a le droit à la liberté d'investigation, d'opinion,

³³¹ A. CIVARD-RACINAIS, « La déontologie des journalistes. Principes et pratiques », Paris, Ellipses, 2003, p.86.

³³² Idem.

d'expression et de diffusion de la pensée par n'importe quel moyen ». Ce même texte non contraignant considère dans son préambule que l'accomplissement de certains devoirs par chacun est une condition préalable à l'exercice de ce droit : « Droits et devoirs se complètent corrélativement dans toutes les activités sociales et politiques de l'homme. Si les droits exaltent la liberté individuelle, les devoirs expriment la dignité de cette liberté ».

Pareille affirmation des droits s'avère dangereuse dans la mesure où elle ouvre la voie à la censure même de l'opinion individuelle qui est soustraite à toute restriction. En effet, la liberté d'opinion garantie à l'article 10, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 19, § 1 du Pacte des droits civils et politiques, est une liberté de pensée interne. L'individu se forge d'abord une opinion qu'il peut ne pas exprimer. S'il l'exprime, c'est l'expression de cette opinion qui sera limitée pour sauvegarder les droits d'autrui sans porter atteinte au respect des convictions qui constituent le cœur de la liberté de pensée.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt *Lingens* contre l'Autriche du 8 juillet 1986, ne dit pas autrement. En effet, la Cour relève dans cet arrêt que la diffamation avait été retenue contre un journaliste par les juridictions autrichiennes alors que la matérialité des faits et la bonne foi du requérant n'étaient pas contestées parce qu'il ne pouvait prouver la vérité des jugements de valeur qu'il avait formulés. Or, dit la Cour, « pour les jugements, cette exigence est irréalisable et porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, élément fondamental du droit garanti par l'article 10 de la Convention ».³³³

L'article 13 de la Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme, appelée Pacte de San José, ouverte à la signature à San José (Costa Rica) le 22 novembre 1969, entrée en vigueur le 18 juillet 1978, prévoit également le droit à la liberté de pensée et d'expression. Selon cette disposition : « Toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontière, que ce soit oralement ou par écrit, sous une forme imprimée ou artistique ou par tout autre moyen de son choix... ». Dans un second paragraphe, cette disposition interdit toute forme de censure préalable à l'exercice de ce droit bien qu'elle y consacre des responsabilités ultérieures qui seront expressément fixées par la loi. Celles-ci sont liées au respect des droits ou à la réputation d'autrui, à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la santé ou à la morale publique.

Elle soumet, dans un troisième paragraphe, les spectacles publics à une censure uniquement pour en réglementer l'accès en raison de la protection des enfants et des adolescents. Le même article interdit enfin, comme le fait l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, toute propagande en faveur de la guerre, tout discours à la haine raciale, religieuse, etc. L'article 49 de la même Convention rappelle expressément une des composantes de la liberté d'expression, en l'occurrence la liberté de rechercher les informations. Par rapport aux autres instruments internationaux de protection de la liberté d'expression, la Convention américaine innove en prévoyant expressément un droit de réponse en faveur des individus (article 14), garde-fou contre les abus des organes des médias.

Contrairement à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention interaméricaine fait obligation aux États membres, en son article 1^{er} §1, de prendre des mesures positives de droit interne pour rendre effectifs les droits et les libertés consacrés dans ladite Convention. Selon cette disposition, chaque État a non seulement l'obligation de « respecter » les droits énoncés mais il doit aussi « garantir » leur libre et plein exercice à toute personne soumise à sa juridiction. Toute violation d'un droit ou d'une liberté déterminée suppose donc la violation de l'article 1^{er}, §1 et engagerait la responsabilité d'un État contractant pour violation de la Convention américaine. Cohen-Jonathan considère, s'agissant de cette Convention, qu'elle n'interdit pas seulement les ingérences directes de l'État mais elle met aussi à sa charge des obligations positives de

³³³ Cour eur. D. H., arrêt *Lingens* c. Autriche du 8 juillet 1986, req. 9815/82, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 103.

toute nature à l'effet d'assurer un respect effectif des droits protégés, y compris contre les agissements des tiers.³³⁴

Nous remarquons à cet effet la similitude des formules utilisées tant en droit humanitaire³³⁵ que dans le Pacte international sur les droits civils et politiques en son article 2, §1 : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leurs territoires et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte ». Il en découle, en vertu de tous ces instruments internationaux de protection des droits fondamentaux, qu'il ne suffit pas pour l'État d'adopter des mesures législatives appropriées ; le respect effectif de certains droits et libertés postule des interventions étatiques actives de tous ordres. Nous saluons pareil engagement en ce qu'il traduit la volonté réelle des États américains, parties à la Convention, de garantir le libre et plein exercice de ces prérogatives. Ne serait-il pas un exemple pour les États africains soucieux de la démocratisation de leurs institutions ? Le droit individuel à la liberté d'expression devrait être garanti en assurant non seulement un libre exercice de l'activité d'information mais également l'accès aux sources, leur pluralisme, leur caractère indépendant et exhaustif. Le mythe du secret africain qui rend inaccessibles certaines sources devrait être aboli pour rendre effectif ce droit fondamental.

§ 4. Sur le plan de la Ligue des États arabes

La Charte arabe des droits de l'homme, adoptée par le Conseil de la Ligue des États arabes par sa Résolution n° 5437 lors de sa 102^e séance du 15 septembre 1994 au Caire en Égypte, ne parle pas expressément de la liberté d'expression mais y fait allusion en son article 26 qui stipule que « Toute personne a droit à la liberté de religion, de pensée et d'opinion ». Elle protège donc un des éléments constitutifs de la liberté d'expression qui n'est autre que la liberté de jugement de valeur. S'agit-il d'une reconnaissance implicite de cette prérogative ou d'une omission volontaire ? Un regard sur les rapports de « Reporters sans frontière » nous aide à répondre à cette pertinente question. En effet, selon cette organisation, plusieurs États membres de la Ligue arabe s'affichent au premier plan des pays violateurs de la liberté de la presse et partant, de la liberté d'expression. Si ces pays arabes ne protègent pas la liberté d'expression consacrée dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, c'est parce qu'ils considèrent qu'ils ne peuvent pas se soumettre à un autre droit que le droit coranique. La règle pour eux, c'est la Sharia, loi de nature divine et non toute autre règle de nature humaine. Il nous semble que la justification de leur position trouve son origine dans des considérations politiques. L'homme étant le même partout, il a besoin de s'exprimer afin d'aspirer à sa liberté, fondement de sa nature.

§ 5. Sur le plan régional africain

L'Acte constitutif de l'Union africaine (UA), adopté le 11 juillet 2000 au Sommet de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) de Lomé (Togo) et soumis à la signature et à la ratification des 53 États membres (entré en vigueur le 26 mai 2001), parle d'une manière générale du droit à la liberté d'expression dans son préambule et en son article 3. En effet, selon cette disposition : « L'Union doit promouvoir et protéger les droits et les libertés de l'homme et des peuples conformément à la Charte des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ». C'est la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui consacre le droit à la liberté d'expression en son article 9 dont la formulation est la suivante : « Toute personne a droit à

³³⁴ G. COHEN-JONATHAN, « Cour interaméricaine des droits de l'homme. Arrêt Velasquez », in R.G.D.I.P., 1990, p. 457.

³³⁵ Selon l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, l'État a l'obligation non seulement de respecter mais de « faire respecter » les principes généraux du droit humanitaire en toutes circonstances.

l'information. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements ».

En effet, l'article 9 reconnaît le droit de chaque individu à recevoir des informations, d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre de la loi. Il n'est pas fait mention du droit de communiquer et de rechercher des informations. Plus concise et plus restrictive, la Charte africaine reflète la conception particulièrement africaine en matière d'expression qui donne prépondérance à la fonction sociale de l'information et donc à son aspect « passif », nécessaire pour le développement social et culturel de la population, plutôt qu'à l'aspect « actif »³³⁶, en ayant conscience de leur dépendance des systèmes d'information externes.

La même liberté d'opinion et d'expression trouve une limitation générale à l'article 9, § 2. Toutes ces libertés doivent s'exercer dans les limites fixées par les lois et les règlements des États qui peuvent les imposer à leur entière discrétion, selon les exigences considérées comme prioritaires à protéger d'après le contexte politique et social. Nous déplorons pareille limitation dans la mesure où elle ne permet pas une promotion de la liberté d'expression. Nous nous imaginons ce que peut être encore le droit à la parole dans plusieurs États africains où la loi est édictée selon la volonté d'un seul chef, parfois dictateur qui n'accepte pas la contradiction. Rusen Ergec le fait remarquer déjà : « Sans formuler aucun critère propre à limiter l'action de l'autorité législative ou réglementaire dans la limitation de la liberté d'expression, de tels flous offrent une dangereuse échappatoire aux gouvernements totalitaires qui ne font malheureusement pas défaut sur le continent africain ».³³⁷

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples reste presque muette quant aux éléments constitutifs de la liberté d'expression contrairement aux autres instruments internationaux de protection de cette garantie. Elle ne dit pas expressément comment la personne doit exprimer ses opinions. Pour comprendre cette omission presque volontaire, il faut chercher les causes dans la Charte constitutive de l'Organisation de l'unité africaine (l'OUA) adoptée dans un contexte quasi général de dictatures sur tout le continent africain. Dans ce contexte, le droit à la parole, à la libre expression, reste l'apanage presque du chef qui n'accepte pas d'être critiqué par la caricature, le cinéma et par tout autre moyen d'expression que ce soit. Ainsi, des éléments comme « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions » ne figurent pas dans la formulation de l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Le nombre de journalistes arrêtés, détenus ou tués sur le continent africain étaye suffisamment notre propos. L'expression « dans le cadre des lois et règlements », consacrée par l'article 9 de cette Charte, exprime la volonté manifeste de restreindre ou de confiner l'exercice de cette liberté dans des lois ou actes pris dans ce contexte antidémocratique. En outre, même en cas de violation de cette liberté d'expression par un État membre, le système de communication individuelle devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, prévu par l'article 58 de la Charte, n'a pas pour objectif de remédier à des violations individuelles ni de saisir ledit organe mais permet seulement l'inscription de celle-ci sur une liste, la Commission ne pouvant être saisie qu'à la demande de la majorité absolue de ses membres. Certaines communications peuvent donc être écartées ab initio avant l'examen de leur recevabilité.

Enfin, la Charte ne prévoit pas de traitement individuel des communications recevables. Selon le même article 58, la Commission ne pourra, avec l'accord de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, engager des études approfondies que pour les communications relatives à des situations de violations graves et massives. Cependant, la Commission avait opté pour l'examen individualisé de chaque cas puisque s'étant reconnue compétente pour proposer à l'État violateur des mesures tendant à éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé à la victime de la violation alléguée. Quoi qu'il en soit, le mécanisme était fortement verrouillé. Il appartenait à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA de décider en dernier ressort du sort à réserver aux rapports de la

³³⁶ G. STROZZI, « Liberté de l'information et droit international », in R.G.D.I.P., 1990, pp. 947-994.

³³⁷ R. ERGEC, « Protection européenne et internationale des droits de l'homme », 2^e éd., Précis de la Faculté de droit de l'ULB, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 83.

Commission relatifs aux violations commises (article 59, §1), les recommandations de ladite Commission ne pouvant être adressées directement à l'État concerné (article 58, § 2 et article 53) mais devant être faites à l'organe suprême de l'organisation qui, par ailleurs, décidait de l'opportunité de publier le rapport de la Commission.

L'organe intergouvernemental de l'OUA jouait donc un rôle intermédiaire obligé et protecteur de la souveraineté des États membres. L'efficacité de ce système de protection du droit à la liberté d'expression est constamment remise en cause. Rusen Ergec n'en cache pas sa déception quand il déclare que « Le bilan de ce système de contrôle est franchement décevant : la Commission n'a été saisie d'aucune communication étatique et sur les quelques centaines de communication émanant des particuliers, aucune n'a abouti à une décision de la Conférence, organe politique, de surcroît paralysée par la règle de l'unanimité ».³³⁸

Ce système liberticide de protection affecte encore plusieurs constitutions africaines, dont celle de la RDC qui y fait référence dans son préambule et qui ne reprend pas la formulation de « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions ». La consolidation de ce mécanisme institutionnel africain de protection des droits et des libertés est actuellement opérée par le Protocole additionnel à la Charte, adopté à Ouagadougou le 9 juin 1998 qui crée la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Celle-ci peut être saisie par les individus et les organisations non gouvernementales, sous réserve de l'acceptation préalable de sa compétence par l'État partie. La Cour a deux compétences : l'une contentieuse et l'autre consultative. Son arrêt revêtu de l'autorité de la chose jugée est définitif et la surveillance de son exécution est confiée au Comité des ministres de l'Union africaine.

Cependant, les différents instruments africains de protection de la liberté d'expression auront innové en faisant des peuples, des titulaires de la liberté d'expression dans leurs « aspirations légitimes » liées à leur dignité, à leur autodétermination et à leur existence. Cette consécration du droit des peuples africains à la liberté d'expression (notamment les manifestations publiques) a été voulue par les États membres pour permettre aux pays du continent africain qui étaient encore colonisés ou dominés à l'époque de la signature de la Charte (l'Afrique du Sud sous l'Apartheid, la Rhodésie du Sud, la Namibie) d'en user pour se libérer.

§ 6. Sur le plan national

Le principe de la liberté d'expression est une garantie constitutionnelle et a toujours été consacré par les différentes constitutions que la République démocratique du Congo a connues. L'actuelle Constitution de la troisième République n'est pas non plus muette à ce sujet. Elle consacre deux articles à la liberté d'expression. L'article 23 stipule que « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions ou ses convictions, notamment par la parole, l'écrit et l'image, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs », tandis que l'article 24 stipule que « Toute personne a droit à l'information. La liberté de presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication sont garantis sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui. La loi fixe les modalités d'exercice de ces libertés. Les médias audiovisuels et écrits d'État sont des services publics dont l'accès est garanti de manière équitable à tous les courants politiques et sociaux. Le statut des médias d'État est établi par la loi qui garantit l'objectivité, l'impartialité et le pluralisme d'opinions dans la recherche, le traitement et la diffusion de l'information ».

Nous constaterons dans nos prochains développements qu'il s'agit plus d'une énonciation formelle de la liberté d'expression et non d'une pratique de celle-ci. En effet, la proclamation par le constituant congolais de la liberté d'expression ne suffit pour garantir l'effectivité de son exercice. Il faut non

³³⁸ Idem, p. 84.

seulement de la volonté politique mais aussi des moyens pour sa promotion. Malheureusement, en RDC, la pratique contredit les bonnes intentions du constituant et laisse croire que sa proclamation était destinée à un usage « externe » qui visait à démontrer la « bonne foi » des autorités nouvellement établies à la face du monde. En effet, en RDC, la démocratie libérale est considérée comme l'unique système moderne et l'Occident comme un acteur sur qui il faut compter, tant pour la légitimation du pouvoir que comme pourvoyeurs des fonds qu'il faut séduire à tout prix.

Outre cette Constitution, le cadre juridique dans lequel évoluent les médias congolais est essentiellement circonscrit par deux autres textes légaux :

- 1° la loi n° 96/002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse en République démocratique du Congo ;
- 2° l'ordonnance-loi n° 81/011 du 2 avril 1981 portant statut des journalistes œuvrant en RDC.

Le premier texte émane d'une volonté de la Conférence nationale souveraine de remplacer l'ancienne ordonnance-loi n° 70/057 du 28 octobre 1970 prise dans un contexte de dictature et de monopartisme politique. Il s'est inspiré des travaux des États généraux de la communication qui s'étaient déroulés en mai 1995. Cette loi consacre la liberté de la presse et la liberté d'entreprise dans le secteur des médias, met fin au monopole étatique qui existait encore de droit sinon de fait, proclame la neutralité des médias publics, officialise l'instauration du régime de la déclaration en lieu et place de celui de l'autorisation préalable. Toutefois, elle ne traite pas du statut du journaliste qui demeure dès lors régi par le deuxième texte, l'ordonnance-loi n° 81/11 du 2 avril 1981 et qui est obsolète puisqu'il a été élaboré dans un contexte où le pluralisme et les initiatives privées n'existaient pas. Les organes des médias étaient devenus le porte-parole du parti État (le Mouvement populaire de la révolution créé par le président Mobutu), organisés et contrôlés par le biais du ministère de l'Information, Culture et Arts, manipulant les populations.

Néanmoins, l'article 8 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 parle de la liberté d'expression : « Toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression. Par liberté d'opinion et d'expression, il faut entendre le droit d'informer, d'être informé, d'avoir ses opinions, ses sentiments et de les communiquer sans aucune entrave, quel que soit le support utilisé, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des droits d'autrui et des bonnes mœurs ». Cette définition a le mérite de dégager les trois principaux axes de notre problématique : elle fait allusion au droit du public à être informé, au droit des médias à informer et au devoir d'abstention de la puissance publique de s'ingérer dans l'exercice de cette liberté, sauf en cas d'atteinte à la loi, à l'ordre public, aux bonnes mœurs et aux droits d'autrui.

Ce dispositif légal fut désormais complété par une instance de régulation de la communication, la Haute autorité des médias (la HAM), actuellement le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC), une des cinq institutions citoyennes prévues dans l'Accord global et inclusif de décembre 2002 et par la Constitution de la transition d'avril 2003 et mises en place pour assurer la transition vers un État de droit démocratique. Cette instance de régulation de la communication et son fonctionnement effectif participeraient au défi de la reconstruction et de la stabilisation de la RDC. Elle constituerait surtout un garde-fou indispensable pour garantir l'expression responsable et équilibrée du pluralisme médiatique et politique dans la perspective des élections. Elle jouerait un rôle majeur dans la refonte éventuelle, la mise à jour des textes précités et l'adaptation des textes d'application. Cependant, il est malheureux de constater que, compte tenu de la complexité de la situation politique dans laquelle les médias congolais évoluent, il n'y a jamais eu un début d'application de cette législation. Qualifiant cette situation d'arbitraire, l'Institut Panos Paris a estimé

que « le journaliste verse dans l'autocensure, au pire, il ne s'autorise qu'à reproduire le point de vue officiel en s'accommodant avec le pouvoir³³⁹ et en s'interdisant toute critique, même fondée ». ³⁴⁰

Une plus ample analyse du cadre juridique des médias congolais sera développée lorsque nous entamerons le titre réservé à l'exercice de la presse en droit congolais. Au demeurant, il est clair que la liberté d'expression est un droit fondamental dont la protection par les différents instruments nationaux et internationaux est relative puisqu'ils autorisent des exceptions. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la liberté d'expression montre que ces exceptions peuvent laisser aux États une large marge d'appréciation des ingérences pour autant que celles-ci soient prévues par la loi, poursuivent un ou plusieurs buts légitimes et qu'elles soient nécessaires dans une société démocratique.

Section 3 — La ratio legis de la protection de la liberté d'expression

Sous cette section, il convient d'analyser les raisons, les buts poursuivis par la protection de la liberté d'expression. Il s'agit de comprendre ce que veut protéger le législateur en garantissant dans la constitution, la liberté d'expression. Plusieurs théories s'affrontent quant aux buts recherchés dans la protection garantie. Certaines s'en tiennent à la dimension individualiste de cette liberté, d'autres, par contre, en trouvent une dimension collective. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples s'inscrit dans cette dernière catégorie quand elle considère les « peuples africains » comme titulaires du droit à la liberté d'expression.

§ 1. But lié à la dimension individualiste de la liberté d'expression

Selon la conception individualiste, toute atteinte à la liberté de chacun de pouvoir librement s'exprimer contreviendrait, tout d'abord, au développement de sa personnalité.³⁴¹ En effet, il serait impossible de développer ses capacités intellectuelles et spirituelles à moins d'être libre d'exprimer ses idées, ses convictions à travers la discussion publique et en réponse à la critique des autres. Toute suppression du droit de s'exprimer serait un affront fait à la dignité humaine.³⁴² En outre, limiter le droit de l'individu à s'exprimer élèverait la société et le gouvernement à un état de commande despotique et placerait l'individu sous la commande arbitraire des autres. Il existerait ainsi un droit individuel à la liberté d'expression, même si son exercice peut être une menace pour le bien-être de la société.³⁴³

L'épanouissement de la personnalité humaine, l'enrichissement intellectuel et culturel de l'individu, sa participation à la vie démocratique de son pays à travers l'exercice de choix politiques et sociaux libres et conscients sont les avantages de la liberté d'expression. Tout ceci passe par l'acquisition d'idées et donc à travers l'échange interindividuel des connaissances entre les membres d'une

³³⁹ Notons que le pouvoir congolais est hostile aux contradictions. Il n'apprécie guère que ses décisions ou ses actions soient contredites ou critiquées. Car ayant la mainmise sur les médias officiels, il bâillonne la presse indépendante dans le but que celle-ci compose avec lui. Sinon, c'est la prison ou la mort. On a vu pendant la transition de nombreux cas d'arrestations arbitraires des journalistes, de saisies des journaux, de fermeture et plasticages des maisons de presse, d'assassinats, etc. Voir rapport de la Ligue zaïroise des droits de l'homme, « État des libertés au Zaïre », Forum des As, n° 19, 17 juin 1991, également le n° 195.

³⁴⁰ Rapport Institut Panos Paris, 2000, p. 135.

³⁴¹ E. BAKER, « Scope of the first Amendment Freedom of Speech », *University of California Los Angeles Law Review*, vol. 25, 1978, p. 964, cité par L. PECH, in « Évolution de l'économie libérale et liberté d'expression », Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 61.

³⁴² Idem.

³⁴³ Idem.

communauté étatique, ainsi qu'entre ceux des différentes communautés étatiques. La réalisation de ce droit « implique la réelle possibilité, pour chaque individu, d'accéder aux sources d'information et de disposer des instruments nécessaires pour construire ses propres opinions ». ³⁴⁴

Par cet aspect « actif » dit le même auteur, la liberté d'expression de la pensée s'identifie de façon substantielle à la liberté d'information laquelle, sous cet angle, désigne le droit propre de chaque individu de « faire information » ³⁴⁵, à savoir, de communiquer avec d'autres, de répandre des idées, des informations, des faits, en vue d'élaborer ses convictions, d'orienter son choix et de développer ses activités. Il nous semble que pareille justification de la protection de la liberté d'expression accorderait plus d'importance à cette liberté qui se placerait désormais au sommet de la pyramide des droits fondamentaux. Pourtant, nous l'avons déjà dit, tous ces droits et libertés sont autant nécessaires à l'épanouissement autonomiste de la personne.

Pour nous, à la suite de Frédéric Sudre, « hiérarchiser les droits fondamentaux reviendrait à marginaliser ceux-ci en se passant d'une catégorie ou d'une autre pour justifier leur violation. C'est une fuite en avant dans la protection de droits considérés comme déjà acquis ». ³⁴⁶ Reconnaître une « super autonomie » à l'individu par l'exercice de sa liberté d'expression reviendrait à l'exercer sans limites car pour les tenants de cette thèse, les limites faites par l'État à cette liberté ne seraient pas justifiées. L'homme doit s'exprimer autant qu'il veut jusqu'à son épanouissement. L'on comprend aisément le danger qu'une liberté sans limites peut causer au sein d'une société, pourtant, il n'y a de liberté que si l'on respecte la liberté ou les droits d'autrui. Enfin, la liberté d'expression, malgré son importance, ne nous semble pas être la seule liberté qui puisse favoriser l'épanouissement individuel qui dépend, l'on s'en doute, du concours de plusieurs autres libertés (liberté de religion, de réunion, d'association, etc.). Il est plus judicieux d'affirmer, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'elle sert d'outil d'exercice et de protection des autres libertés fondamentales.

§ 2. But lié à la dimension collective de la liberté d'expression ou la justification par la démocratie

La liberté d'expression est considérée comme indispensable à la réalisation de l'idéal démocratique. Sans elle, une participation éclairée et donc efficace à la vie politique est impossible. Sans une liberté permettant de communiquer et de recueillir des opinions, les citoyens ne peuvent se doter avec succès d'un gouvernement démocratique autonome. Par conséquent, la liberté d'expression doit protéger les discours politiques. Ainsi, alors que le discours politique peut être défini au sens strict comme comprenant uniquement les discours explicitement politiques ou, au sens large comme comprenant toute argumentation se référant à une prise de décision politique, ³⁴⁷ la justification par la démocratie n'exige pas une protection large de formes d'expression politique comme la caricature, l'expression artistique, etc. D'ailleurs, à strictement parler, la justification par la démocratie n'exige même pas de protéger tous les discours politiques. En effet, dans les démocraties occidentales, en Belgique par exemple, si l'objectif ultime est la protection de la démocratie, les discours haineux ou extrémistes, bien que politiques, deviennent nuisibles et sont exclus du domaine de protection.

Cette justification nous semble trop minimaliste dans la mesure où elle ne garantit que les discours strictement politiques ; encore faut-il, pour certains États (certains États africains ou l'État congolais par exemple), savoir ce qui est politique et ce qui ne l'est pas car l'accès au politique est presque réservé à une classe, à une élite au pouvoir qui ne tolère pas d'autres formes de discours politiques qui ne lui sont pas favorables. Pour le seul cas de la RDC, des musiciens, comédiens, critiquant l'action

³⁴⁴ G. STROZZI, « Liberté de l'information et droit international », in R.G.D.I.P., 1990, p. 948.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ F. SUDRE, « Droit européen et international des droits de l'homme », Paris, PUF, 2006, p. 102.

³⁴⁷ Idem, p. 103.

gouvernementale dans leurs chansons, caricatures ou dans toute autre forme d'expression, se sont fait arrêter ou pousser à l'exil.

Lors de la Conférence nationale souveraine (CNS), le célèbre musicien Rochereau Tabu Ley qui interpella le président Mobutu à s'entendre avec l'opposant Étienne Tshisekedi wa Mulumba a été chassé du Zaïre presque jusqu'à la fin du règne de celui-ci. Il n'est rentré qu'après la chute de ce régime, avec l'avènement de l'AFDL sous Laurent-Désiré Kabila qui n'a pas non plus fait grâce à plusieurs artistes comme Koffi Olomidé qui sera contraint, un an plus tard, à fuir le pays pour avoir critiqué, dans l'une de ses chansons, la légèreté des tenants du pouvoir de l'époque.

Actuellement, malgré la légitimité du pouvoir, des journalistes et des artistes, se font encore torturer, arrêter ou même assassiner, pour leurs discours ou propos jugés trop politiques. Nous pouvons retenir à titre exemplatif, l'assassinat de Serge Maheshe, l'ancien journaliste de la Radio onusienne Okapi à Bukavu en 2006. Tout geste, toute chanson, tout mouvement ou tout discours ne plaisant pas au pouvoir est qualifié d'infraction politique de haute trahison ou d'atteinte à la sûreté de l'État et est donc passible de la peine de mort.

§ 3. But lié à l'argument de la recherche de la vérité

La justification par la recherche de la vérité a pour origine la philosophie utilitariste de John Stuart Mill pour qui la découverte de la vérité est une quête qui procède par à-coup et qui appelle³⁴⁸ des discussions sans interdicts. La justification de Mill en faveur d'une large liberté d'expression a été importée dans la jurisprudence constitutionnelle américaine par le juge Oliver Wendell Holmes et est devenue célèbre sous la formule « marché du libre-échange des idées » (Free market place of ideas).³⁴⁹ Cette justification qui est très influente aux États-Unis depuis lors,³⁵⁰ repose en dernier ressort sur la conviction établie que la vérité procède davantage d'une discussion ouverte (même si le déroulement d'une telle discussion arrive parfois à favoriser le pouvoir des contrevérités) que la censure visant en toute bonne foi à l'éradication complète des contrevérités.

Cet argument a, entre autres conséquences, le caractère absolu de la liberté d'expression qui exclut toute idée de limitation. « Ainsi, les atteintes opérées au nom de la liberté d'expression aux autres droits fondamentaux seraient justifiées. Aucune limitation ou restriction de la liberté d'expression ne serait alors acceptable, même si elle est effectuée au nom de la protection de la société (sécurité nationale, ordre public, politique de la santé) ou si elle se fonde sur la nécessité de garantir les autres conditions de recherche individuelle de la vérité (protection de la vie privée, garantie des droits de la défense, protection du consommateur) ». ³⁵¹ Par exemple, parce qu'il dit des choses vraies, un journaliste, par l'information qu'il diffuse, se permettrait de proférer des injures à la personne incriminée dans son message.

Nous ne cesserons jamais de le répéter, une liberté ne peut s'exercer sans limites, sinon elle devient aussi liberticide que la dictature, le totalitarisme. La liberté et l'irresponsabilité sont en effet incompatibles. L'histoire l'a maintes fois démontré, à partir du moment où la liberté perd le sens des valeurs qui réalisent le consensus implicite d'une société, il se propage alors l'anarchie et s'annoncent les conflits ; à partir de ce moment, le règne de la liberté dépérit et cède la place au règne de l'intolérance.³⁵² La connaissance a priori de la vérité, même fausse, impliquerait que l'on interdise

³⁴⁸ M. ROSENFELD, op. cit. p. 889, citant J. STUART MILL, in « Liberty », 1859.

³⁴⁹ Idem, citant *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616630 (1919) (Homes, opinion dissidente).

³⁵⁰ Ibid., citant F. SCHAUER, « Free Speech : A Philosophical Enquiry », 1982, pp. 15-16

³⁵¹ B. LIBOIS, op. cit., p. 46.

³⁵² A.-M. MBOW, « L'objectif de l'UNESCO : assurer à tous une liberté accrue », in « La liberté de la presse. Une recherche permanente », Rapport du Comité mondial pour la liberté de la presse, traduit de l'américain par Bruno BARON-RENAULT, Paris, Economica, 1984, p. 29.

toute autre idée, jugée fausse et limiterait le débat démocratique. La vérité comme justification de la protection de la liberté d'expression, met en péril le principe du pluralisme médiatique et, partant, la démocratie. En effet, ne dit-on pas que du choc des idées jaillit la lumière ? Le fait d'avoir des vues différentes sur une même question d'intérêt général et de poursuivre des objectifs différents, voire concurrents, est un facteur certes de conflit mais il est aussi un facteur d'échanges, de dialogue, d'écoute et donc de paix et de développement.

L'exigence de la recherche de la vérité est propre au régime totalitaire comme celui du président Mobutu où seule l'opinion unique du pouvoir, mieux, du guide éclairé, était diffusable. La presse ne peut diffuser toute autre opinion sur une question d'intérêt général sans se voir réprimée pour atteinte à la vérité et donc à la sûreté de l'État. Pour éviter de pareilles monstruosité, Boris Libois propose de « relativiser les évidences et les idées préconçues et il érige en exigence personnelle le libre examen, réfutant a priori toute vérité imposée d'autorité par une institution (État, Église, etc.) ». ³⁵³

Notre propos est facilement vérifiable en Belgique. En effet, dans ce pays, chaque fois qu'il y a un problème qui touche le « bien commun », ³⁵⁴ des voix s'élèvent dans un débat public au cours duquel le citoyen est informé par des politiques ou des spécialistes, de la véracité du problème. L'expérience de la Carolorégienne (Dans l'affaire Van Cauwenberghe et Sodexo avec les repas trafiqués) fut fort éloquente à l'époque. Elle eut le mérite de nous livrer les conditions de liberté dans lesquelles les professionnels des médias exercent leur métier de contre-pouvoir pour le bien de tous. La seule manière de connaître la vérité dans cette affaire fut de la faire émerger de la libre et pacifique confrontation des opinions et des informations sur la place publique, sous l'égide des professionnels des médias. Après, la justice a relayé ceux-ci en mettant la main sur les autorités incriminées. L'on peut se féliciter de ce rapport entre tous ces différents acteurs de la société politique belge : l'autorité publique qui abuse de son pouvoir en détournant des deniers publics, les médias qui crient au scandale, les spécialistes qui éclairent l'opinion publique et la justice qui achève le travail en interpellant les auteurs. Voilà ce que ferait tout média soucieux de réaliser son rôle social dans la dénonciation de la corruption et des autres abus de l'autorité publique.

En RDC, cet argument en faveur de la vérité nous semble inadéquat face à des professionnels des médias moins formés et irrespectueux de la déontologie. En effet, ces derniers s'adonneraient, au nom de cette même vérité, à n'importe quelle information diffamatoire et injurieuse. L'on assisterait, de cette manière, à des conflits terribles, voire à des cas d'arrestations et d'assassinats réguliers. En outre, dans ce pays, certaines entreprises de presse appartiennent à des hommes politiques qui dictent la ligne éditoriale à suivre à la rédaction. Ils imposent ainsi leur opinion sur tel ou tel autre sujet d'intérêt général, laquelle risque d'être imposée à l'ensemble de la population comme la seule vérité. C'est le cas aussi avec les médias publics comme la RTNC que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier de média du gouvernement car ne diffusant que les nouvelles sur les actions du régime en place.

§ 4. But lié à l'évolution et au développement des peuples

Aux États-Unis d'Amérique nous renseigne Michel Rosenfeld, pendant la guerre d'indépendance contre l'Angleterre en 1776 et à l'adoption du Bill of rights, le principal objet de la liberté d'expression était de protéger le peuple contre le gouvernement. ³⁵⁵ En Afrique par contre, dans son préambule, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples considère que « la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains ». Sans énumérer les aspirations légitimes des peuples africains, la même Charte fait ainsi de la liberté d'expression un instrument de lutte pour l'indépendance véritable et pour la

³⁵³ Ibid., p. 47.

³⁵⁴ Souligné par nous-même.

³⁵⁵ M. ROSENFELD, op. cit., p. 886.

dignité des peuples africains dans leur engagement à éliminer le colonialisme, le néocolonialisme, l'apartheid, le sionisme, les bases militaires étrangères d'agression et toutes formes de discrimination, notamment celles fondées sur la race, l'ethnie, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'opinion politique. Cette lutte est, en effet, l'une des principales aspirations légitimes des peuples africains dont parle la Charte. En effet, la liberté d'expression dans la conception africaine sert d'instrument d'évolution sociale et de développement des populations les moins avancées et constitue un « droit des peuples » dont la réalisation ne coïncide pas nécessairement avec la protection du droit individuel à une libre information. Les articles 19 et suivants de ladite Charte vont dans ce sens et traitent de l'égalité des peuples, du droit à l'autodétermination, du droit à la souveraineté permanente sur les richesses naturelles (une réminiscence de la période coloniale),³⁵⁶ du droit des peuples au développement économique, social et culturel (exaltation du droit à l'aide permanente au risque d'éteindre le devoir de prendre son destin en ses mains propres), du droit à la paix, à la sécurité et à un environnement sain.

Malheureusement, dans la pratique, ce que l'on remarque dans de nombreux États africains contredit cet objectif lié à la liberté d'expression des peuples. Dans ces pays, la presse n'est pas autonome pour amener lesdits peuples à s'émanciper ou à se développer, à tel point que Rusen Ergec qualifie ces droits subjectifs des peuples « des droits aux contours et substances insaisissables et à forte connotation rhétorique ».³⁵⁷ Le musèlement de la presse dans ces États confirme à plusieurs reprises les propos de cet auteur dans la mesure où les mêmes peuples, auxquels fait allusion la Charte sont parfois ignorés dans la réalisation des objectifs fixés par cet instrument. Après la décolonisation, il est apparu dans plusieurs États africains une classe de néo-colonialistes qui appauvrissent lesdits « peuples » en détournant les deniers publics. Les nouveaux dirigeants africains, sauf quelques rares exceptions, n'ont jamais pensé développer leurs pays. L'idéal pour eux, c'est de s'enrichir personnellement par tous les moyens (légaux et illégaux) pour pérenniser leur pouvoir. Les conflits sur le continent africain sont une des conséquences de cette situation.

Pourtant, il pourrait être intéressant que des médias indépendants et libres surveillent dans ces pays l'état d'avancement des programmes de développement démocratique dont la concrétisation bénéficierait plus d'une mise à nu des problèmes que de leur dissimulation. Seule une presse libre permettrait aux peuples africains opprimés de faire entendre leur voix et leurs problèmes aux pouvoirs publics établis et à la communauté internationale. Les intérêts des peuples africains seraient mieux servis par un journalisme libre et ouvert. Un débat public réel engendrerait une meilleure compréhension de questions qui se posent à une nation et à ses peuples et c'est de cette compréhension même que découleraient les meilleures chances de trouver des solutions.

En principe, après la colonisation et l'apartheid, ces droits ainsi consacrés reviendraient aux nombreuses minorités sans droit de parole sur le continent. Malheureusement, malgré ces textes, des minorités entières restent encore opprimées presque dans tous les pays africains bien que celles-ci osent réclamer leur droit à l'autodétermination ou tout au moins à l'expression. L'article 27 du PIDCP le stipule déjà en des termes clairs : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ethniques ne peuvent être privées du droit d'avoir en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue. La Commission d'arbitrage de la conférence européenne pour la paix en Yougoslavie qui, envisageant le droit des minorités comme droit des peuples, n'hésite pas à y voir une « norme impérative du droit international général », au respect de laquelle devrait être subordonnée la reconnaissance des États.³⁵⁸

Ces droits des « peuples » restent donc utopiques et presque irréalisables. C'est vraiment dommage que la Charte africaine ait repris ceux-ci au lieu d'intégrer les autres normes internationales protectrices des droits fondamentaux (nous citons par exemple l'article 10 de la CEDH). Pour

³⁵⁶ R. ERGEC, op. cit., p. 83.

³⁵⁷ Idem, p. 83.

³⁵⁸ F. SUDRE, « Droit européen et international des droits de l'homme », 8^e éd., Paris, PUF, 2006, p. 95.

comprendre enfin, cette rhétorique, il faut se placer dans le contexte où la Charte de l'OUA a été adoptée. À l'époque, certains États africains n'avaient pas encore accédé à leur indépendance et l'Afrique du Sud était encore sous le régime de l'apartheid (politique de développement séparé). Pour les États signataires de cette Charte, c'était l'occasion de reconnaître à ces peuples opprimés un droit subjectif à la libre expression pour leur autodétermination.

§ 5. But lié à la réalisation des autres droits et libertés fondamentaux

Pour Frédéric Sudre, la liberté d'expression est un droit hors du commun.³⁵⁹ Elle est à la fois un droit en soi et un droit indispensable ou préjudiciable à la réalisation d'autres droits (ainsi, la liberté d'expression est nécessaire à la liberté de réunion mais constitue une menace au droit au respect de la vie privée ou à la réputation d'autrui),³⁶⁰ à la fois un droit individuel, relevant de la liberté spirituelle de chacun et un droit collectif ou plutôt convivial, permettant de communiquer avec autrui.³⁶¹ La liberté d'expression fonde d'autres libertés essentielles dont l'aménagement est particulier : la³⁶² liberté de conscience et de culte, la liberté d'enseignement. D'autres libertés lui sont nécessaires : la liberté d'association et de réunion, la liberté de circulation. L'exercice de toutes ces libertés entraîne l'expression d'opinions et la diffusion des informations.

§ 6. But lié au renforcement de la paix et de la compréhension internationale

L'exercice de la liberté d'opinion, de la liberté d'expression et de la liberté de l'information, reconnu comme partie intégrante des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est un facteur essentiel de la paix et de la compréhension internationale. En effet, le renforcement de la paix et de la compréhension internationale, la promotion des droits de l'homme, la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre exigent une circulation libre et une diffusion plus large et mieux équilibrée de l'information. Les médias comme moyens d'information, par la diffusion de l'information relative aux idéaux, aspirations, cultures et exigences des peuples, contribuent à éliminer l'ignorance et l'incompréhension entre les peuples, à sensibiliser les citoyens d'un pays aux exigences et aux aspirations des autres et à attirer l'attention sur les grands maux qui affligent l'humanité, tels que la misère, la malnutrition et la maladie. Dans le cadre des Nations unies, en diffusant plus largement toutes les informations concernant les objectifs et les principes universellement acceptés qui sont à la base des résolutions adoptées par les différentes institutions internationales, les médias contribuent efficacement au maintien de la paix.

Pour le cas de la RDC, les médias devront jouer un rôle important dans la cohabitation de plus de quatre cent cinquante ethnies qui peuplent le pays par des émissions de culture, d'éducation aux principes de non-discrimination et de la non-violence active. Ils devront contribuer à assurer le respect des droits et de la dignité de toutes les communautés, de tous les peuples et de tous les individus. C'est par exemple le cas avec la Radio Okapi, la radio de la Mission des Nations unies dans cet État qui privilégie des débats entre citoyens congolais dans les quatre langues nationales (kikongo, tshiluba, swahili et le lingala) sur la paix, sur la politique nationale et sur la démocratie et l'État de droit. En effet, il faut encourager le dialogue entre les différentes ethnies de ce pays pour éviter les guerres tribales qui continuent à faire des victimes dans la partie orientale où les Lendu s'affrontent depuis un certain temps aux Hema à cause des terres.

³⁵⁹ Ibid., p. 61.

³⁶⁰ Idem.

³⁶¹ Idem.

³⁶² R. PINTO, op. cit., p.7.

§ 7. But de contrôle politique ou de manipulation

Nul n'ignore l'influence croissante des médias dans notre société moderne et dans la vie des individus. Nous savons comment le président américain, Barak Obama, a pu gagner les élections en 2008 grâce à une utilisation minutieuse des technologies médiatiques modernes. Ailleurs dans le monde, surtout dans la plupart des États africains, au fur et à mesure de cette croissance, des craintes sur l'impact des médias se sont développées et ont été exprimées de diverses manières. Très vite, le pouvoir politique s'est aperçu que les mêmes médias représentaient un moyen quasi absolu d'influence sur les opinions et les actions des individus. D'où l'emprise sur ceux-ci afin d'asseoir leur autorité et leur contrôle. L'exemple le plus récent est celui de l'élection présidentielle d'août 2010 au Rwanda où le pouvoir a fermé un bon nombre de médias de l'opposition et où un journaliste a été tué pour avoir mené des investigations sur la tentative d'assassinat d'un dissident ayant rejoint le rang de cette opposition.

En ce qui concerne la télévision, l'information donnée n'est pas toujours neutre et peut ainsi favoriser un parti ou un homme politique. Nous verrons, dans la deuxième partie de notre sujet, qu'en Belgique par exemple, la tendance à la RTBF est plus orientée vers le parti socialiste tandis qu'à la RTL-TVI, la tendance est plus favorable au parti libéral. Cette hypothèse fait des médias, et spécialement de la télévision, un moyen de violer et de corrompre les masses populaires. En France, c'est Roger Frey, ministre de l'Information de janvier 1959 à février 1960 qui affirmait que « l'État dispose d'un moyen de communication qui est un relais entre lui-même et l'opinion publique. Il serait absurde que l'État livre ce moyen à tous ceux qui, dans la presse ou ailleurs, ne cherchent qu'à vilipender son action et à la saboter »³⁶³. Malheureusement, cette partialité de l'information avantage les mouvances politiques au pouvoir. L'opposition n'a pas souvent droit à l'antenne. Le secteur médiatique est ainsi toujours soumis à de fortes pressions politiques qui peuvent déformer ou désorienter l'information.

En RDC, d'autres expériences ont montré que, dans certains cas, les moyens d'information peuvent déclencher de véritables phénomènes de panique politique. L'exemple le plus frappant est celui de l'émission nocturne, en 1989 à la RTNC, à l'époque où le ministre de la Presse et de la Communication, Sakombi Inongo, avait montré les images de la mort cruelle de l'ancien président roumain, Nicolae Ceausescu et de sa femme Elena Ceausescu. L'émission, saluée par une population zaïroise qui en voulait à la dictature du président Mobutu, avait provoqué chez ce dernier une colère hostile contre le ministre qui fut démis par la suite de ses fonctions. Depuis lors, il n'avait plus lâché son emprise sur la RTNC.

Enfin, outre ces objectifs décrits ci-dessus, la doctrine ne s'empêche pas de lier d'autres objectifs à la protection de la liberté d'expression. Francis Balle, par exemple, trouve dans l'information un outil de développement économique : « Pour favoriser cette prise de conscience, il y eut d'abord l'expérience historique des propagandes pendant la Deuxième Guerre mondiale. Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, on découvrait avec stupeur l'aptitude des techniques de diffusion à mobiliser les volontés nationales. Ce qu'elles avaient pu faire pour le pire, on considéra ensuite qu'elles pouvaient également le faire pour le meilleur. Les techniques de diffusion prirent ainsi place, non plus parmi les armes de guerre mais au premier rang, parmi les instruments du développement et du progrès. Ce rôle des techniques de diffusion, anciennes et nouvelles, dans le développement apparut essentiel à toutes sociétés, quel que soit leur niveau d'industrialisation.

Il prit évidemment des résonnances différentes selon qu'il s'agissait de pays industriellement très avancés ou en voie de développement ».³⁶⁴ L'information est devenue un marché, une source de revenus. En Occident, celui-ci est dominé par quatre agences de presse internationales. Deux d'entre elles sont américaines (Associated Press et United Press), l'une est française (Agence France Presse) et la dernière (Reuter) est britannique. Ces dernières sont à la source de la presque totalité des informations étrangères diffusées par les organes occidentaux. Ceux-ci sont par ailleurs engagés dans

³⁶³ R. Frey, « Histoire de la télévision sous De Gaulle », Paris, Anthropos-economica, 1990, p. 90.

³⁶⁴ F. BALLE, op.cit., p. 269

un mouvement de concentration, d'oligopole. C'est bien déplorable, malgré les revenus qu'ils rapportent à leurs pays, pour le principe de pluralisme de sources cher aux libéraux qui veut que l'information provienne de sources différentes pour la véracité des faits diffusés.

Section 4 — Le domaine d'application de la protection

S'il est aisé de s'accorder pour reconnaître l'existence de la liberté d'expression ainsi que son importance fondamentale pour la qualité de la démocratie, il est plus difficile de s'entendre sur le domaine ou l'étendue de cette liberté. Cela explique sans doute que beaucoup de travaux consacrés à la liberté d'expression sont, en fait, des études sur les limites. Certains messages font partie du domaine protégé de la liberté d'expression et jouissent, de ce fait, d'une assez grande immunité. Tel est le cas des discours politiques ou religieux. À l'inverse, il y a des messages cités constamment par les tribunaux en dehors du domaine protégé de la liberté d'expression comme les messages séditeux, obscènes ou diffamatoires. C'est donc en soustrayant à la protection de la liberté d'expression certains domaines du discours que l'on peut déterminer la véritable portée du principe.

Le domaine de protection de la liberté d'expression peut se concevoir comme un ensemble comprenant les messages jouissant de l'immunité. La délimitation de ce domaine est essentiellement d'origine jurisprudentielle. Il se définit, dans ses détails concrets, par les frontières que les juges ont dégagées entre les messages protégés et ceux qui ne le sont pas. En effet, il y a des messages dont le caractère condamnable est tel qu'à une époque donnée, personne ne songerait à soutenir qu'ils bénéficient de l'immunité résultant de la liberté d'expression. Par exemple, au début du 20^e siècle, la représentation de certaines parties du corps humain pouvait être considérée par les juges (mais aussi par la majorité de la population) comme obscène. Aujourd'hui, ces mêmes représentations ne posent aucun problème et ne sont plus considérées comme étant obscènes. C'est dans les principes jurisprudentiels afférents aux divers types de message qu'on retrace les contours de ce domaine protégé.

Dans l'arrêt *Chaplisky contre New Hampshire* de la Cour suprême des États-Unis, le juge Murphy déclarait qu'« il existe certaines catégories de discours bien définis et étroitement limités, dont on n'a jamais pensé que la prévention et la punition soulevaient un problème constitutionnel. Ces catégories comprennent notamment les discours lubriques et obscènes, le blasphème, la diffamation et les injures, etc. On a bien remarqué que ces formes de discours ne constituent pas une partie essentielle d'un exposé des concepts et ont une valeur sociale si minime en tant qu'étape vers la vérité, que tout avantage que l'on pourrait en retirer doit céder le pas à l'intérêt qu'a la société pour la moralité et l'ordre public ».³⁶⁵

Comme les notions d'obscénité, de sédition, de diffamation, de blasphème sont susceptibles de connaître des évolutions, le domaine protégé de la liberté d'expression peut donc varier suivant les époques. Par exemple, aux États-Unis toujours, avec l'arrêt *New York Times contre Sullivan* de la Cour suprême, le domaine de la garantie s'est agrandi parce que la Cour a décidé que la diffamation à l'endroit des officiers publics n'existait que si l'on prouve que : « la déclaration a été faite dans l'intention de nuire, c'est-à-dire que le défendeur savait que son affirmation était fausse ou fait preuve d'inconscience à cet égard ».³⁶⁶ En réduisant ainsi la notion de diffamation, la Cour se trouvait du même coup à augmenter le champ protégé de la liberté d'expression.

C'est presque dans la même logique que la Cour européenne reconnaît aux États, en matière de blasphème c'est-à-dire d'attaques injurieuses contre une religion, une marge d'appréciation plus étendue que celle dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général. Par contre,

³⁶⁵ *Chaplisky c. Hampshire* (1942, 315 U.S., 568, 571-572, juge Murphy). La traduction est de Clare BECKTON, « La liberté d'expression », dans G.A., BEAUDOUIN et W.S. TARNOPOLSKY.

³⁶⁶ (1964), U.S., 279-280 (juge BRENNAN). La traduction est de Clare BECKTON, op. cit., note 20, § 115.

la même Cour refuse d'étendre la protection de la liberté d'expression aux discours négationnistes (le fait de nier les crimes nazis) en se fondant sur l'article 17 de la CEDH. Il en est de même des opinions exprimées incitant à l'usage de la violence, à l'hostilité, à la haine entre citoyens,³⁶⁷ au soulèvement ou à la résistance armée. Pierre Trudel propose deux domaines de protection. Selon lui, relèveraient du domaine non protégé, tous les messages obscènes, les messages constituant des atteintes à l'honneur et à la réputation d'autrui, les messages séditieux ou ceux constituant des atteintes à la vie privée. Par contre, selon le même auteur, des opinions sur les matières d'intérêt public, les messages faisant état des comportements de personnes publiques ou de personnes assumant des responsabilités publiques, les opinions non diffamatoires, constitueraient le domaine protégé.³⁶⁸

Une certaine jurisprudence belge est du même avis que cet auteur en estimant que les libertés d'expression et de la presse ont un champ particulièrement étendu vis-à-vis de tout ce qui touche à l'action politique et à la chose publique.³⁶⁹ D'après celle-ci, il ne peut être fait grief à un journaliste normalement prudent et avisé de relater une enquête judiciaire en cours et les points sur lesquels elle porte, ni même de citer les noms des personnes concernées lorsqu'il s'agit de personnalités publiques agissant dans le cadre de leurs fonctions, pour autant que les précautions d'usage soient respectées, que la vérité ne soit pas travestie et que les simples soupçons ne soient pas présentés comme des certitudes.³⁷⁰

La liberté d'expression a, dans le texte même de la Convention européenne des droits de l'homme, un champ d'application très large. C'est dans son arrêt *Handyside* précité³⁷¹ que la Cour européenne des droits de l'homme note que la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». En effet pour la préservation des principes de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture, nécessaires à toute société démocratique, la Cour européenne des droits de l'homme a étendu dans une jurisprudence abondante le champ d'application de la liberté d'expression. Dans l'arrêt *Casado Coca* contre l'Espagne du 24 février 1994, la même Cour considère que l'article 10 ne vise pas seulement certains types de renseignements, d'idées ou de modes d'expression, notamment ceux de nature politique mais qu'il englobe aussi l'expression artistique et les informations à caractère commercial.³⁷²

Tarlach McGonagle relève que c'est suite à cette classification sommaire que la Cour européenne des droits de l'homme a traditionnellement octroyé un niveau de protection différencié aux diverses catégories d'expression (la priorité allant à l'expression principalement politique, l'expression à coloration commerciale étant considérablement moins protégée). La priorité dont jouit la liberté d'expression politique s'explique par la place centrale tenue par ce principe dans la vision de la société démocratique qui imprègne la pensée judiciaire européenne.³⁷³ En effet, dans l'arrêt *Bowman* contre le Royaume-Uni par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme déclare que « Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique ». ³⁷⁴ Dans l'arrêt *Lingens* contre l'Autriche, elle affirme qu'il incombe à la presse de communiquer des informations et des idées sur les questions débattues dans l'arène

³⁶⁷ R. ERGEC, « Protection européenne et internationale des droits de l'homme », 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 235.

³⁶⁸ P. TRUDEL, « La liberté d'expression et ses limites », Montréal, Université de Montréal, 2017, p. 10, URL : www.ledevoir.com

³⁶⁹ Civ. Brux. (14^e Ch.), 27 octobre 2009, A. & M., 2010, pp. 124 à 127.

³⁷⁰ Idem.

³⁷¹ Arrêt *Handyside* c. Royaume-Uni, op. cit. ... Sur cette affaire, voyez G. COHEN-JONATHAN, observations sous CEDH 7 décembre 1976, *Handyside*, cahiers de Droit Européen, 1978, p. 350.

³⁷² Cour eur. D. H., arrêt *Casado Coca* c. Espagne, 24 février 1994, req. n° 15450/89, URL : hudoc.echr.coe.int

³⁷³ Tarlach McGonagle, « Compte rendu de l'atelier : Les tons changeants de l'expression politique dans les médias », in *Iris spécial* (Débat politique et rôle des médias. La fragilité de la liberté d'expression), Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2004.

³⁷⁴ Cour eur. D. H., arrêt *Bowman* c. Royaume-Uni, 19 février 1998, §. 42, in www.juricaf.org

politique, tout comme celles qui concernent d'autres secteurs d'intérêt public.³⁷⁵ Notons que cette hiérarchisation de protection liée aux formes d'expression se justifie par la différence d'intérêt, étant entendu que le jeu du débat politique concerne plus l'intérêt public alors que le discours commercial relève plus de l'intérêt privé.

Relevons cependant la position de la Commission des droits de l'homme des Nations unies qui rejette l'argument selon lequel il faut désigner des catégories de formes d'expression afin de parvenir à une hiérarchie dans la protection dont chacune de ces catégories respectives devrait jouir. En effet, dans l'arrêt *Ballantyne, Davidson et Mc Intyre contre le Canada*, elle considère que l'article 19, § 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) doit être interprété comme concernant toutes les formes d'idées et d'opinions subjectives pouvant être transmises à autrui (et compatibles avec l'article 20 du Pacte), de nouvelles ou d'informations, d'expression commerciale et de publicité, d'œuvres d'art, etc.. Il ne doit pas être limité aux moyens d'expression politiques, culturels ou artistiques. La Commission n'accepte pas non plus que l'une des formes d'expression mentionnées ci-dessus, quelle qu'elle soit, puisse être assujettie à des degrés divers de restriction dont le résultat serait que certaines formes d'expressions souffriraient de restrictions plus sévères que d'autres.³⁷⁶

Cette affaire concernait une plainte contre une disposition législative québécoise qui interdisait l'utilisation de la langue anglaise dans les messages publicitaires, par exemple sur des panneaux publicitaires à l'entrée de locaux commerciaux ou dans la dénomination d'une entreprise. La Commission des droits de l'homme de l'ONU a conclu que le droit du requérant à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 19 du PIDCP, avait été effectivement violé par la façon dont cette disposition législative avait été appliquée.

C'est plutôt le test consacré par la Cour suprême du Canada qui nous semble intéressant dans la détermination du champ d'application de la liberté d'expression. En effet, dans l'arrêt *Irwin Toy Ltd*, cette Cour considère que « pour savoir si une activité particulière est comprise ou non dans le domaine de protection de la liberté d'expression, il faut déterminer si cette activité vise à transmettre une signification »³⁷⁷, c'est-à-dire une « activité communicative ».³⁷⁸ Le plaignant doit ensuite démontrer que l'activité communicative visée a été restreinte ou brimée. Le ministère public doit, enfin, « justifier cette restriction ou cette violation en vertu de l'article 1^{er} de la Charte canadienne des droits fondamentaux ».³⁷⁹

Nous nous rallions à la position de la Commission des droits de l'homme des Nations unies qui exclut toute hiérarchisation de la protection reconnue aux différentes formes d'expression. Celle-ci serait d'autant plus dangereuse pour le cas de la République démocratique du Congo où seuls les discours idéologiques de la classe politiquement dominante auraient droit de cité. Ainsi, celle-ci attribuerait plus de moyens aux médias qui leur sont favorables au détriment de petits médias qui sont souvent utilisés par les opposants au régime. Pareille hiérarchisation ne relèverait pas de la catégorisation onusienne des droits fondamentaux en ce que le discours politique constituerait un droit de la première génération et nécessiterait, par conséquent, une protection prioritaire ; et les autres discours (commerciaux, artistiques) constitueraient quant à eux, des droits de la troisième génération (droits économiques, sociaux et culturels) et seraient moins protégés. Si cette hiérarchisation devait être mise en place, nous ne pourrions alors que regretter la classification de la Cour européenne des droits de l'homme qui minimiserait la protection des autres formes d'expression en cas de violation.

Au demeurant, remarquons que la liberté d'expression englobe toutes les formes d'expression sauf celles qui véhiculent des propos violents, diffamatoires ou incitant aux crimes. Elle concerne à la fois le contenu des informations, les moyens de transmission et ceux de captage.

³⁷⁵ Cour eur. D. H., arrêt *Lingens c. Autriche*, §. 41.

³⁷⁶ *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, Communications n°s 359/1989 et 385/1989, Avis de la Commission des droits de l'homme de Nations unies du 31 mars 1993.

³⁷⁷ *Québec (P.G.) c. Irwin Toy Ltd*, 1989, 1 R.C.S. 927, cité par *Gérald A. BEAUDOIN*, op. cit., p. 115.

³⁷⁸ *Idem*, p. 115.

³⁷⁹ *Idem*.

Section 5 — Le titulaire de la garantie et ses éléments constitutifs

Il est question ici d'étudier les différents sujets du droit à la liberté d'expression (paragraphe 1) et d'examiner le contenu de ce droit (paragraphe 2).

§ 1. Le titulaire de la garantie

Dans ce paragraphe, outre le fait que notre sujet de recherche vise principalement le journaliste qui dans sa mission d'informer, doit agir avec objectivité, loyauté et discernement, nous tenons à démontrer que la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression n'est pas seulement l'apanage de ce dernier. La jurisprudence tant nationale qu'internationale est unanime à ce sujet. Pour Danièle Loschack, « on ne peut penser les droits de l'homme qu'à partir du moment où l'on postule que l'homme est un sujet de droit doté de la capacité à avoir des droits et de s'en prévaloir face au pouvoir ».³⁸⁰ Pour cet auteur, c'est tout homme ou toute personne doté de la capacité de jouir des droits qui peut se prévaloir de sa liberté d'expression.

La Cour permanente de justice internationale (CPIJ) dans son avis du 3 mars 1928, rendu dans l'affaire de la compétence des tribunaux de Danzig, a affirmé que « selon un principe de droit international bien établi, un accord international ne peut comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers. Mais on ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des parties contractantes, puisse être l'adoption, par les parties, des règles déterminées créant des droits et des obligations pour des individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux ».³⁸¹ En effet, pour que l'individu soit un sujet actif de l'ordre juridique international, il faut non seulement qu'il soit titulaire des droits et obligations créées par le droit international mais il faut encore que lui soit reconnue l'aptitude à agir sur le plan du droit international. L'individu doit pouvoir agir, par le moyen de procédures adaptées, pour se prévaloir des droits et des libertés dont il bénéficie et en faire respecter l'exercice effectif.

Selon la Cour européenne, des droits de l'homme, « toutes les personnes physiques ou morales, nationales ou non nationales, des États membres, sont titulaires de la liberté d'expression ».³⁸² La Cour a sans cesse réitéré la généralité de cette protection. Ainsi, les militaires et les fonctionnaires, bien qu'appartenant à des catégories particulières, bénéficient des garanties de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La particularité de leur statut sera prise en considération mais uniquement dans le cadre de l'application de l'article 10, § 2. En ce qui concerne les premiers, la Cour affirme bien ce principe dans l'arrêt *Engel*. Elle note d'abord qu'« eu égard aux articles 1^{er} et 14, la Convention pose un principe de non-discrimination dans l'application de ses dispositions ». Ensuite, la Cour se réfère à sa jurisprudence sur l'article 11 et rappelle que le fait pour les États d'apporter des restrictions aux droits de réunion et d'association des militaires, des membres des forces de la police ou d'autres administrateurs d'État, n'exclut pas que la Convention garantisse leur liberté d'expression comme pour les autres personnes relevant de la juridiction des États contractants ».³⁸³

En toute logique, cette conception ouverte s'applique également aux fonctionnaires bien que ces derniers comme les militaires, soient tenus par une obligation de réserve. Il n'y a pas d'absence de liberté d'expression pour ces deux catégories mais une limitation. Quant aux magistrats, l'article 8 de la Convention des Nations unies sur les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la

³⁸⁰ F. SUDRE, « Droit international et européen des droits de l'homme », Paris, PUF, 1989, p. 55.

³⁸¹ CPIJ, avis du 3 mars 1928, Série B., n° 15, p. 17.

³⁸² Cour eur. D.H., arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, § 49.

³⁸³ Cour eur. D. H., arrêt *Engel c. Pays-Bas*, 23 novembre 1976, req. n° 5100/71, § 51, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 22. www.revuegeneraledudroit.eu En l'espèce, une sanction disciplinaire est infligée à des militaires néerlandais pour la publication d'articles portant atteinte à la discipline militaire.

magistrature de 1985, reconnaît à ceux-ci le droit à la liberté d'expression. Toutefois, dans l'exercice de ce droit, ils doivent se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge, l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.

Par ailleurs, la question de savoir si les personnes morales (dont les entreprises de presse) bénéficient des garanties inscrites à l'article 10 trouve sa réponse dans l'affaire *Autronic AG* dans laquelle le gouvernement suisse contestait qu'une personne morale à but lucratif puisse se prévaloir de la liberté d'expression et d'information. Rejetant cette objection, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé l'applicabilité de l'article 10 en précisant dans son arrêt du 22 mai 1990 que « Selon la Cour, ni le statut juridique de société anonyme, ni le caractère commercial de ses activités, ni la nature même de la liberté d'expression, ne saurait priver *Autronic AG* du bénéfice de l'article 10. Ce dernier vaut pour toute personne physique ou morale ».³⁸⁴

La définition de la notion d'« autorités publiques » n'a pas non plus engendré des problèmes. Pour la même Cour, cette notion fait référence à l'action du gouvernement mais aussi du législateur, de la justice (y compris ses décisions), de l'administration civile et militaire et des pouvoirs locaux. En ce qui concerne la liberté d'expression des agents de la fonction publique ou des militaires, il est généralement admis que ces derniers puissent être astreints à un certain devoir de réserve et à un devoir de loyauté envers l'État qu'ils sont appelés à servir.³⁸⁵ De ce point de vue, elle a admis que l'État révoque un fonctionnaire à l'essai pour manque de loyauté envers la constitution en raison du caractère totalitaire de l'idéologie à laquelle adhérerait ce fonctionnaire (idéologie d'extrême droite ou d'extrême gauche).³⁸⁶ La motivation était fondée sur la circonstance que la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit pas le droit d'accéder à la fonction publique. Saisie d'une requête d'un fonctionnaire titulaire qui avait été révoqué pour opinions extrémistes, elle a dû aborder le fond de la question et a conclu à la violation de l'article 10.³⁸⁷ Cela étant, elle a admis qu'en vue de préserver l'impartialité des agents publics, l'autorité puisse restreindre leur activité politique.³⁸⁸

En RDC, l'article 23 de la Constitution ne fait pas de différence quant à la personne titulaire de la liberté d'expression. En effet, selon cette disposition constitutionnelle, « Toute personne a droit à la liberté d'expression ». Cependant, sur le plan de la législation répressive congolaise, qu'arriverait-il si une personne morale abusait de son droit à la parole ? Il est en effet à noter que la responsabilité pénale d'une personne morale n'est pas consacrée par le droit positif de ce pays contrairement à ce qui se passe sous d'autres cieux comme en Belgique. Le principe posé est que seules les personnes physiques sont capables de délinquer. Ni les choses ni les animaux ne peuvent être sujets de l'infraction. Seuls des êtres faits de chair, dotés de volontés et d'intelligence, peuvent commettre une infraction et, de ce fait, encourir une peine. « L'esprit individualiste du droit pénal fait que l'on ne peut imputer un acte coupable et appliquer une peine qu'à l'individu ».³⁸⁹ Les poursuites ne peuvent être dirigées que contre l'auteur de l'infraction en vertu du principe de la personnalité des peines. Il importe peu que l'auteur de l'infraction soit un mineur d'âge, un malade mental ou un majeur.

Le texte d'incrimination précise chaque fois la personne physique, sujet de l'infraction. Il peut s'agir de n'importe qui mais s'agissant d'un journaliste qui a commis une infraction dans l'exercice de sa liberté d'expression ou de la presse, l'entreprise de presse ou la maison d'édition qui l'emploie, en sa qualité de personne morale, ne peut être pénalement sanctionnée. C'est sur le plan civil que sa

³⁸⁴ Cour eur. D. H., arrêt *Autronic AG c. Suisse*, 22 mai 1990, req. n° 12726/87, Public. Cour eur. D. H. Série A, n° 178.

La Cour relève d'ailleurs avoir par trois fois appliqué l'article 10 à des personnes morales à but lucratif, notamment dans l'arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, Série A, n° 30. Notons que dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme ne reconnaît la qualité pour présenter une réclamation qu'aux seules personnes physiques ; Voir Communication n° 361, 1989 *Société d'édition c. Trinité-et-Tobago* (CCPR/D361/1988).

³⁸⁵ R. ERGEC, « Protection européenne et internationale des droits de l'homme », Précis de la Faculté de droit de l'ULB, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.237.

³⁸⁶ Idem.

³⁸⁷ Idem.

³⁸⁸ Cour eur. D. H., Arrêts *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998 et 24 novembre 2005, req. n° 27574/02, arrêts cités par R. ERGEC, op. cit., p. 237.

³⁸⁹ G. STEFANI et G. LEVASSEUR, « Droit pénal général », 10 éd., Paris, Précis Dalloz, 1978, n° 244.

responsabilité peut être engagée. Parfois, le texte désigne des personnes physiques présentant une qualité particulière, déterminée. Ainsi, l'article 72 du Code pénal vise « tout agent des postes où toute personne officiellement commissionnée pour assurer le service postal. L'article 73 concerne « les personnes dépositaires par état ou par profession des secrets qu'on leur confie. Les articles 145 et suivants prévoient « des infractions qui ne peuvent être commises que par des fonctionnaires publics ». Il en est de même de l'article 180 relatif aux atteintes par les « fonctionnaires » aux droits garantis aux particuliers.

Nous ne pouvons que regretter cette manière d'incriminer du législateur congolais. Dans le domaine des médias où des entreprises de presse recourent à n'importe qui pour exercer les fonctions journalistiques et se livrent à n'importe quelle activité au nom de la liberté d'expression et de la presse, il n'est pas exclu qu'une personne morale (entreprise) médiatique congolaise puisse commettre une infraction. La solution belge serait la mieux adaptée au contexte médiatique congolais. En effet, en Belgique, jusqu'il y a peu, en matière répressive, l'inculpé, aussi était nécessairement une personne physique.³⁹⁰ Mais la loi du 4 mai 1999³⁹¹ instaurant la responsabilité pénale des personnes morales constitue une révolution en la matière : « Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts ou de celles dont les faits démontrent qu'elles ont été commises pour son compte » (article 5 du nouveau Code pénal). Le nouvel article 7 bis du même Code énumère les peines applicables aux infractions commises par les personnes morales.³⁹²

En RDC toujours, bien que la liberté d'expression soit reconnue à toute personne, l'ordonnance-loi n° 82-018 du 31 mars 1982 portant statut des magistrats, reste muette quant au droit à la liberté d'expression de ces derniers. Ils peuvent donc se prévaloir de la garantie constitutionnelle tout en se réservant de porter atteinte à leur mission qu'ils doivent accomplir avec fidélité, dévouement, dignité, loyauté et intégrité.³⁹³ Il en est de même des fonctionnaires et des militaires congolais. Pour les militaires, si leur liberté d'expression est reconnue par la Constitution congolaise, dans la pratique, la matérialisation de cette reconnaissance ne leur est pas permise. Ils sont tenus à une sorte d'obéissance aveugle au nom des principes de l'unité de commandement et de la discipline qui régissent les Forces armées congolaises. Rares sont les militaires qui peuvent s'exprimer sur une question d'intérêt général, étant donné le caractère apolitique de l'armée. Les militaires congolais ne peuvent même pas participer au suffrage universel. Ce droit ne leur est pas encore reconnu. En effet, au terme de l'article 7 de la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales « ne peuvent participer au vote, les membres des forces armées et de la police nationale congolaise ». L'on est tenté d'affirmer que le domaine des forces armées ou de la police nationale congolaise est un domaine où les droits subjectifs des membres de ces deux corps n'existent pas. L'on peut toujours en débattre mais tel n'est pas l'objet de notre travail.

§ 2. Le contenu du droit à la liberté d'expression

Il s'agit d'analyser les différents éléments constitutifs de cette garantie selon les différentes définitions consacrées par les instruments internationaux et nationaux. L'article 19 de la DUDH stipule que « Toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être

³⁹⁰ R. LEGROS, « Le droit pénal dans l'entreprise », J.T.T., 1977, pp. 169-178, H. D. BOSLY, « Les sanctions en droit pénal social belge », Gand, Story-Scientia, 1979, pp. 11-52, R. SCREVEN, « Les sanctions applicables aux personnes morales dans les États des Communautés européennes », R.D.P.C., 1980, pp. 163-190 ; P. DELATTE, « La question de la responsabilité pénale des personnes morales en droit belge », R.D.P.C., 1980, pp. 191-223 et Cass., 10 octobre 1979, Pas., 1980, I, 178, et la note 1, Cass., 27 septembre 1994, R.D.P.C., 1995, p. 637.

³⁹¹ M.B., 22 juin 1999, p. 23411.

³⁹² H.D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, « Droit de la procédure pénale », Brugge, La Charte, 1999, p. 40.

³⁹³ Article 59 de l'ordonnance-loi n° 82-018 du 31 mars 1982 portant statut des magistrats, Journal officiel n° 7 du 1er avril 1982, p. 27.

inquiétude pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ». Cette disposition internationale n'énumère pas clairement les éléments constitutifs de la liberté d'expression. Elle fait de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression, deux composantes distinctes qui peuvent recourir à la parole, à l'écrit et à l'image comme moyens.

C'est l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui énumère clairement les éléments constitutifs de la liberté d'expression en stipulant que « toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence des autorités publiques et sans considération de frontières ». Partant de cette définition, nous considérons la liberté d'opinion et la liberté d'information comme éléments constitutifs de la liberté d'expression. Ces mêmes éléments constitutifs de la liberté d'expression sont repris par Frédéric Sudre qui affirme que « la liberté d'expression, sous l'effet des transformations sociales et techniques, a connu une évolution sensible, du droit d'exprimer une opinion individuelle au droit d'informer autrui.³⁹⁴

Le constituant congolais s'est presque référé à la formulation de l'article 19 de la DUDH. Les articles 23 et 24 de la Constitution ne font pas de la liberté d'opinion une composante de la liberté d'expression mais une implication de celle-ci. Ils ne font pas non plus de la liberté d'information, une deuxième composante de la liberté d'expression. Ils se limitent à proclamer distinctement les deux libertés sans préciser si l'une contient l'autre. L'article 8 de la loi n° 96-002 relatif à l'exercice de la liberté de la presse au Congo fait la même confusion « Toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression. Par liberté d'opinion et d'expression, il faut entendre le droit d'informer, d'être informé, d'avoir ses opinions, ses sentiments ». Cette confusion peut se justifier par le manque d'intérêt que le législateur congolais de 1996 attachait à la liberté de la presse. Cette loi a été élaborée sous la dictature du président Mobutu au cours de laquelle la presse comme l'enseignement, était « la cinquième roue de sa voiture », clamait-il. Pour le même président, « La liberté de la presse au Zaïre n'est pas une clause de style. Elle participe à notre authenticité. Aussi ne peut-on permettre chez nous que la liberté devienne licence, car l'individu se soumet à la loi générale. La quête de la liberté conduit à une remise en question de l'équilibre social »³⁹⁵. Pour lui, la loi générale « était la politique de l'authenticité » qui exigeait que le chef soit lui-même la presse et que les vrais organes de presse le respectent et le glorifient. Il ne fallait pas pour cela remettre en cause l'« équilibre social », entendez par là, son régime dictatorial.

Nous préférons les éléments constitutifs de la liberté d'expression consacrés par le paragraphe premier de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il considère la liberté d'opinion et la liberté d'information comme deux composantes de la première.

A. La liberté d'opinion

Selon Bertrand de Lamy pour qui la liberté d'opinion est la première des libertés, l'opinion forgée, exprimée et répandue par les êtres humains et qui se définit de manière large.³⁹⁶ Elle couvre « l'ensemble de produits ou de messages de la pensée humaine qu'il s'agisse d'un sentiment, d'une réflexion, d'une opinion, de l'observation d'un fait, d'une information »³⁹⁷ ou encore, dit la Cour européenne des droits de l'homme, « d'une publicité commerciale ».³⁹⁸ Tout message est protégé et ce, indépendamment du vecteur de la communication.³⁹⁹ L'opinion englobe donc tout jugement de valeur,

³⁹⁴ F. SUDRE, op.cit., p. 160.

³⁹⁵ E. BEBE BESHELEMU, op. cit., p. 101.

³⁹⁶ B. DE LAMY, « La liberté d'opinion et le droit pénal », Paris, LDGJ, 2000, pp. 263-266 n°s 554-557.

³⁹⁷ Idem, p. 5, n°s 12, 15.

³⁹⁸ Cour eur. D. H., Arrêt Casado Coca c. Espagne, précité.

³⁹⁹ B. DE LAMY, op. cit., p. 152, n° 7.

toute appréciation, toute idée, toute manifestation de pensée, toute prise de position positive ou négative, affirmée ou nuancée, sur un sujet quelconque et qui vise à exprimer ce que la personne considère comme étant « vrai, bon, beau et juste », ⁴⁰⁰ toute conception, toute création littéraire ou artistique, voire toute activité ou tout débat politique ». ⁴⁰¹ L'opinion comporte donc un jugement de valeur (fruit d'un raisonnement) comme les convictions (une opinion fortement ancrée, une certitude à laquelle un individu est très attaché) religieuses, politiques, philosophiques, etc. Elle comporte des prises de position teintées de subjectivité et de partialité qui peuvent heurter, choquer ou inquiéter l'État ou une fraction quelconque de la population. ⁴⁰²

Lorsque ces opinions ainsi forgées ou formées sont exprimées et répandues, elles constituent, avec d'autres nouvelles révélées et accessibles à l'homme, des informations. C'est le cas notamment d'un film, des programmes et de toutes nouvelles émissions par ondes dans l'espace et destinés au public, les séances du parlement, un journal parlé ou télévisé. Ces opinions, informations ou idées ont toutefois besoin d'être exprimées pour l'épanouissement de l'homme et de la société dans laquelle il vit. Ainsi comprise, la liberté d'opinion forme l'élément classique de la liberté d'expression et suppose que nul ne puisse être inquiété pour ses opinions. ⁴⁰³ Cette liberté se conçoit à l'intérieur de l'individu. C'est la liberté d'exprimer des idées pour l'épanouissement de la personnalité. Tant qu'elle n'est pas encore exprimée, la liberté d'opinion est comme une liberté de pensée interne. ⁴⁰⁴ Elle implique le droit à la liberté de conscience et de religion à laquelle chacun peut adhérer selon ses convictions.

La liberté d'opinion est l'élément substantiel de la liberté d'expression car avant même de s'exprimer, il faut que l'on dispose d'une idée, d'une pensée ou d'une conviction ou de sentiments. La forme de l'expression peut consister en une parole, un écrit, une image, un geste, etc. Comprise comme telle, la liberté d'opinion est soustraite à toute restriction. ⁴⁰⁵ La remarque est pertinente dans la mesure où il faut savoir sur quel élément de la liberté d'expression peut porter une ingérence ou une restriction. La liberté d'opinion revêt une valeur absolue et exige que son exercice se fasse sans rencontrer aucune limite externe, sauf celles prévues par la loi pour la sauvegarde d'exigences spécifiques et fondamentales du système. ⁴⁰⁶ La liberté d'opinion est la première des libertés. Elle permet à chacun d'exprimer un point de vue qui relève d'une appréciation subjective et personnelle et non d'une approche objective du sujet abordé comme le serait l'information. Néanmoins, qu'elle soit critique ou élogieuse, elle ne peut échapper totalement à l'emprise du droit pénal, gardien des valeurs partagées par la majorité des citoyens. ⁴⁰⁷ Il est important de préciser que l'opinion se distingue de l'information par le fait que celle-ci n'est pas une prise de position exprimant un jugement de valeur partielle mais relate, en principe, la réalité c'est-à-dire des éléments objectifs. La manière de rapporter ces événements peut cependant être, consciemment ou inconsciemment subjective mais l'information consiste à diffuser ou à transmettre des faits objectifs.

1. Rapport entre opinion et information

Dans l'arrêt *Lingens contre l'Autriche* du 8 juillet 1986 (un journaliste autrichien condamné par la justice autrichienne pour avoir critiqué le Chancelier Kreisky), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la liberté d'opinion tient aux jugements de valeur pour lesquels on ne doit pas démontrer l'exactitude. C'est cette considération de la Cour de Strasbourg qui fait la différence entre une opinion et les faits. Pour ceux-ci, celui qui les allègue est tenu d'en démontrer l'exactitude. Il

⁴⁰⁰ Idem, p. 34.

⁴⁰¹ Idem, p. 36, n°s 74-83.

⁴⁰² Idem, p. 39, n° 84.

⁴⁰³ Idem, p. 160.

⁴⁰⁴ E. DECAUX et P-H. IMBERT (dir.), op. cit., p. 366.

⁴⁰⁵ Idem.

⁴⁰⁶ G. STROZZI, « Liberté de l'information et droit international », in R.G.D.I.P., 1990, p. 950.

⁴⁰⁷ B. DE LAMY, op. cit., p. 433.

découle de cet arrêt la distinction entre les idées, les sentiments et les faits dont la presse se sert pour informer l'opinion publique ou les citoyens d'un État.

Pour Bernard Voyenne, « il existe une différence de nature entre l'information et l'opinion. L'une est un jugement d'existence, de fait, l'autre un jugement de valeur ». ⁴⁰⁸ En d'autres termes, une information peut et doit se prouver, une opinion est au contraire une affirmation subjective qui n'a pas en elle-même plus de certitude que l'opinion adverse, même si une telle opinion est tenue pour plus raisonnable qu'une autre. Selon le même auteur, le jugement de valeur aboutit à une information orientée par le biais d'un maniement de la langue à travers des glissements de sens et des emplois d'adjectifs de nature tendancieuse, c'est-à-dire tendant à obtenir un effet détourné. ⁴⁰⁹ L'information se contente de faire savoir, par contre l'opinion cherche à persuader, à modifier des croyances, des représentations plutôt que des savoirs. Avec Yves Agnès et Jean Michel Croissandeau, disons qu'une pratique logique du journalisme, respectueuse des opinions des lecteurs, commanderait que l'on sépare l'information du commentaire, de l'opinion. ⁴¹⁰ Autrement dit, la liberté d'opinion couvre les prises de position et les jugements de valeur exprimés.

2. L'opinion publique et le titulaire de la liberté d'opinion

a. L'opinion publique

Nous entendons par opinion publique d'un groupement, quelle que soit l'étendue de ce groupement, l'ensemble des conceptions morales, religieuses, littéraires et économiques qui y dominent. ⁴¹¹ L'opinion publique c'est l'opinion générale de la société sur les faits sociaux et politiques, le résultat ou la somme d'une lutte entre les points de vue des différentes personnes (physiques ou morales). Autrement dit, l'opinion publique, c'est l'état d'esprit majoritaire dans une population. Elle est constituée par les jugements que portent les citoyens sur les questions d'actualité.

L'opinion publique se présente sous diverses formes : elle se manifeste dans les réunions de la vie courante, dans les résolutions émises par des associations, dans les pétitions et surtout dans la presse, plus particulièrement dans la presse quotidienne. D'où l'importance de la liberté de la presse dans la mesure où elle permet la formation de l'opinion publique à travers l'information, les émissions, les débats télévisés, etc. La valeur du jugement dépend certainement du niveau de connaissance dont dispose le citoyen sur un sujet donné. Le rôle des médias doit donc être de fournir aux citoyens des informations fiables et diversifiées pour que ces derniers puissent formuler un jugement raisonné et argumenté. Dans le cas contraire, en l'absence d'informations objectives et pluralistes, l'opinion sera déterminée par l'émotion, la rumeur et pourra être facilement manipulée.

Une certaine philosophie classique de l'opinion publique, tout imprégnée du XVIII^e siècle, renvoie à un idéal d'espace public dans lequel une frange éclairée se prononce sur les affaires publiques à l'issue d'un processus d'information et de délibération et entraîne à sa suite le nombre, philosophie qui s'exprime clairement sous la plume d'un auteur très influent aux États-Unis, James Bryce. ⁴¹² Selon Jürgen Habermas « la référence nostalgique au modèle d'espace public né au XVIII^e siècle en

⁴⁰⁸ B. VOYENNE, op. cit., p. 236.

⁴⁰⁹ Idem.

⁴¹⁰ Y. AGNÈS et J. M. CROISSANDEAU, « Lire le journal », Paris, F.B. Lobies, 1979, p. 179.

⁴¹¹ G. JELLINEK, « L'État moderne et son droit. Première partie : théorie générale de l'État », Paris, Panthéon-Assas, 2005, p. 179.

⁴¹² A.-M. GINGRAS, « La communication politique. État des savoirs, enjeux et perspectives », Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2003, p. 147, citant J. BRYCE, « The American Commonwealth », vol.2, New York, Macmillan, 1888.

Angleterre et en France se trouve vivement opposée à l'opinion publique moderne, celle précisément qui mesure les sondages qui en serait la lointaine et vicieuse caricature ».⁴¹³

Selon Georg Jellinek, l'action de l'opinion publique s'est exercée depuis toujours sur l'État mais son influence est devenue de plus en plus déterminante avec la démocratisation de la société, à mesure que les masses ont obtenu le droit de participer à la vie politique.⁴¹⁴ Ce n'est pas seulement en matière politique qu'elle présente son importance, c'est encore en matière de droit public car, dans un grand nombre de cas, elle constitue l'unique garantie de l'application des règles de ce droit public.⁴¹⁵

b. Le titulaire de la liberté d'opinion

Selon les formulations des articles 19 de la DUDH et du PIDCP, tout comme celles de l'article 10 CEDH, toute personne, physique ou morale, majeure ou mineure, a droit à la liberté d'opinion. Ainsi donc, tout ce qui a été dit sur le titulaire de la liberté d'expression se rapporte sur ce point relatif au titulaire du droit à la liberté d'opinion. C'est pour affirmer l'importance de la liberté d'opinion que la plupart des États consacrent, dans leurs constitutions, le droit de pétition reconnu aux citoyens pour leur permettre d'exprimer leurs points de vue sur une question relevant de la gestion de la chose publique. Ce droit constitutionnel de pétition est une autre manifestation du but assigné à la protection même de la liberté d'expression qui sert d'instrument.

En effet, la libre circulation des pensées et des opinions ainsi que le pluralisme des courants de pensée et d'opinion (dont le pluralisme de l'expression politique est une composante) est non seulement une des conditions d'exercice de la liberté d'expression mais aussi un principe fondamental de toute démocratie. Elle doit non seulement être proclamée par la constitution mais elle doit aussi être protégée et garantie à tout citoyen ou à tout groupement politique pour lui permettre de participer équitablement à la vie démocratique du pays.

En RDC, c'est l'article 27 de la Constitution consacre le droit de pétition en ces termes : « Tout Congolais a le droit d'adresser individuellement ou collectivement une pétition à l'autorité publique qui y répond dans les trois mois. Nul ne peut faire l'objet d'incrimination, sous quelque forme que ce soit, pour avoir pris pareille initiative ». Malheureusement, si dans le texte la liberté d'opinion est reconnue à tout Congolais, dans les faits c'est le contraire qui est vécu. En effet, le fait d'adresser une pétition individuelle ou collective à l'autorité (civile ou militaire) peut être assimilé dans ce pays à une opposition au système et faire l'objet de menace ou d'incrimination pour rébellion ou pour toute autre infraction prévue par le Code pénal. C'est pourquoi il n'est pas fréquent que les citoyens recourent à cette voie pour exprimer leurs opinions sur les questions d'intérêt général.

B. La liberté d'information

Compte tenu de l'importance de ce second élément constitutif de la liberté d'expression, il fait l'objet du chapitre suivant dans lequel nous analysons les différentes composantes de la liberté d'information considérée, dans le cadre de cette thèse comme une liberté corollaire de la liberté d'expression.

⁴¹³ Idem, citant J. HABERMAS, « L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise », Paris, Payot, 1978, p. 254.

⁴¹⁴ Idem, p. 180.

⁴¹⁵ Idem, p. 181.

Section 6 — Les ingérences dans la liberté d'expression

La liberté de parole est un droit fondamental mais n'est pas un droit absolu.⁴¹⁶ Il ne saurait être invoqué pour justifier la violence, la calomnie, la diffamation, la subversion ou l'obscénité, la haine ou le racisme.⁴¹⁷ L'exercice de la liberté d'expression peut créer une situation de conflit avec les impératifs d'ordre public, d'ordre sécuritaire ou de protection d'une certaine catégorie de personnes comme les mineurs d'âge ou encore les impératifs techniques de la diffusion hertzienne. S'agissant de ces derniers impératifs d'ordre technique, l'article 10, § 1^{er} de la CEDH autorise les États à soumettre les entreprises de radiodiffusion à un régime d'autorisation pour contrer la rareté et la volatilité des fréquences dont l'usage deviendrait rapidement anarchique si aucune régulation n'était prévue.⁴¹⁸

Pour concilier la liberté d'expression avec les autres droits et libertés ou avec tous ces impératifs, beaucoup d'instruments internationaux des droits de l'homme prévoient des limites ou des restrictions essentielles à cette liberté. La CEDH en son article 10, § 2, en prévoit clairement et expressément en ces termes : « l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité ou l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

Comme le disaient déjà les auteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Donc, toute liberté ne saurait être absolue. Elle s'arrête là où commence celle des autres. C'est le législateur qui en marque la frontière.⁴¹⁹ En gros, ces frontières peuvent être fixées par :

- 1° les lois générales qui règlent la vie en société et qui restreignent l'exercice de toute liberté, y compris la liberté d'expression et ses corollaires, en interdisant les coups bas contre autrui. Celles-ci, évidemment, doivent être interprétées à la lumière des droits fondamentaux ;⁴²⁰
- 2° les lois spéciales : ce sont les lois, arrêtés ou règlements qui limitent particulièrement l'exercice de la liberté d'expression ou de la presse dans le but de sauvegarder l'ordre public, la sécurité nationale, la tranquillité publique, la santé publique, la moralité et la bonne foi publique.⁴²¹

Pour certains instruments de protection des droits de l'homme, il n'est pas question que l'utilisation des ingérences légales dans la liberté d'expression profite à des groupes dont les motivations n'ont guère de lien avec les nobles aspirations ayant présidé à leur adoption. Il en est ainsi de l'article 17 de la CEDH pour lequel : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

⁴¹⁶ M. VERDUSSEN, obs. sous l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 février 1989, cité par Didier BATSELE, « Racisme et liberté d'expression. Examen de législation et jurisprudence belges », Rev. tr. dr.h., N° spécial, 31 mars 2001, p. 321.

⁴¹⁷ Idem.

⁴¹⁸ M. HANOT, S. PAÏMAN, V. STRAETMANS, « La compétence matérielle à l'épreuve de la réalité des modèles audiovisuels et des pratiques réglementaires-Panel 1 », in A&M, 2007/6, p. 537.

⁴¹⁹ Idem, p. 27.

⁴²⁰ Idem, p. 28.

⁴²¹ Ibid.

Ce système garantit l'exercice des autres droits ou libertés qui sont aussi reconnus par les lois nationales ou par des conventions internationales. Il repose sur un contrôle a posteriori qui sanctionne, pénalement ou civilement, les publications ou diffusions portant atteinte aux intérêts légitimes protégés par la loi. Mais en certaines circonstances liées, par exemple, à l'état de guerre ou d'exception, des mécanismes de contrôle a priori peuvent avoir lieu.

Cette section est consacrée à la notion d'ingérence (paragraphe 1), au système d'ingérence a priori ou régime préventif (paragraphe 2), au système d'ingérence a posteriori ou régime répressif (paragraphe 3), à l'analyse des valeurs protégées par l'ingérence (paragraphe 4) et enfin, au contrôle d'ingérence dans la liberté d'expression (paragraphe 5).

§ 1. Notion d'ingérence ou restriction

Le vocable « restriction » s'identifie à ceux de condition, de limitation, de contrôle et de contrainte, c'est-à-dire qui restreint. Selon Frédéric Sudre, « les ingérences laissent subsister le droit mais en restreignent l'exercice ».⁴²² Regardée comme une manifestation de la puissance publique à l'encontre d'une liberté, une ingérence ou une restriction peut dès lors comprendre des interdictions édictées par l'administration de faire ceci ou cela, voire des obligations de faire ceci ou cela. Frederick Schauer appelle ces interdictions et obligations « interventions étatiques » et les définit comme « des réglementations du législateur mais aussi comme des décisions des tribunaux ».⁴²³ La définition de ces interventions publiques dans la sphère des droits individuels fluctue en doctrine : « limitations » pour certains auteurs,⁴²⁴ « restrictions » pour d'autres.⁴²⁵

Ces mêmes fluctuations sont reprises dans la terminologie de la CEDH qui parle parfois de : « ingérence »⁴²⁶ ou « interférence »,⁴²⁷ « restrictions », « formalités, conditions, restrictions ou sanctions ».⁴²⁸ L'article 29, § 2, de la Déclaration universelle des droits parle de limitation : « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et des libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ». Cette disposition de la DUDH vise à procurer aux particuliers une protection légale (n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi) et à les prémunir contre l'arbitraire (exclusivement en vue de justes exigences dans une société démocratique), tout en affirmant d'amples buts de réglementation.⁴²⁹

Il convient, cependant, de faire la différence entre ingérence dans la liberté d'expression et dérogation à la liberté d'expression. Selon, Gaspard Ngondankoy, « les ingérences ou restrictions sont des limites apportées à l'étendue de la jouissance ou de l'exercice normal des droits de l'homme, tandis que les dérogations constituent des limitations suspensives et temporaires liées à certaines circonstances extérieures et touchant une catégorie donnée des droits de l'homme ».⁴³⁰ En d'autres termes, la dérogation à la liberté d'expression est une atteinte (active ou passive) momentanée à la substance de cette liberté, justifiée par certaines circonstances, tandis que l'ingérence ou la restriction à celle-ci est une simple modalisation de son exercice, dans le cadre de certaines nécessités sociales, morales ou

⁴²² F. SUDRE, « Droit international et européen des droits de l'homme », Paris, PUF, 1989, p. 109.

⁴²³ K. LEMMENS citant F. SCHAUER, op. cit., p. 102.

⁴²⁴ Vincent COUSSIRAT-COUSTERE, « L'article 10, § 2 », in « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », op. cit., p. 323 et ss.

⁴²⁵ Idem., op. cit., p. 323.

⁴²⁶ Article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁴²⁷ Idem.

⁴²⁸ Article 10, § 2, de la même Convention.

⁴²⁹ Idem.

⁴³⁰ G. NGONDANKOY NKOY-ea-LOONGYA, « Droit congolais des droits de l'homme », Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2004, p. 166.

politiques.⁴³¹ Pour être plus précis, notons que les circonstances liées à la proclamation de l'état de siège ou de l'état d'urgence sont des mesures dérogatoires à la liberté d'expression, tandis que le respect de l'ordre public, de la loi, des bonnes mœurs est une restriction à l'exercice de la même liberté.

§ 2. Le système d'ingérence a priori ou régime préventif

Le régime préventif d'ingérence peut revêtir plusieurs modalités. Il peut consister en une autorisation administrative préalable, en une interdiction, en un cautionnement ou en une déclaration préalable, etc. Selon différents instruments internationaux de protection de la liberté d'expression et de la presse, les ingérences préventives dans ces libertés ne sont pas totalement exclues mais elles doivent être sérieusement maîtrisées et doivent demeurer exceptionnelles. Même dans des circonstances exceptionnelles comme l'état de siège ou d'urgence, le contrôle a priori de la liberté d'expression et de la presse doit être soumis à une série de conditions restrictives précises et à des garanties judiciaires.⁴³²

Bien que ce contrôle a priori témoigne d'un régime autoritaire et liberticide, il doit poursuivre un objectif visant à protéger des impératifs d'ordre public ou des bonnes mœurs et doit répondre aux trois conditions de légalité, de légitimité et de nécessité. Il en est ainsi du régime d'autorisation administrative préalable, prévu par l'alinéa 2 de l'article 10 de la CEDH qui s'applique aujourd'hui dans les États membres en matière de communication audiovisuelle et qui peut être perçu comme une forme de censure a priori en ce qu'il consiste en une restriction des libertés. Ce régime préventif est le plus restrictif, le plus sévère pour la liberté d'expression car l'autorité compétente pour délivrer l'« autorisation » intervient avant que la diffusion du message ou de l'information ne soit effectuée. Ce régime est celui dans lequel l'accord de l'autorité administrative est requis pour pouvoir exercer une liberté. L'exercice de celle-ci dépend étroitement de l'administration puisque, en l'absence d'autorisation, l'action ou l'activité n'est pas possible.

Pour Jean Rivero, « c'est le caractère grave et irréparable du dommage causé à la société ou à l'individu qui peut justifier le choix du recours à cette exception de contrôle a priori au détriment du système de contrôle a posteriori ». ⁴³³ Nous nous rallions à cette opinion tout en faisant nôtre le point de vue d'une tendance majoritaire au sein du Conseil de l'Europe selon lequel l'interdiction d'une publication ou d'une émission doit être envisagée de manière très restrictive et ne peut se fonder que sur des raisons particulièrement pertinentes et graves primant clairement l'intérêt légitime du public à recevoir librement des nouvelles et des informations. ⁴³⁴ Des restrictions préalables ne peuvent être imposées à la presse que dans des circonstances rares et exceptionnelles et, d'ordinaire, seulement pour de courtes périodes.

D'après le Conseil d'État français, dans sa décision du 26 juillet 1985, un régime d'autorisation préalable décidé par l'administration encourt toujours le risque d'être arbitraire. ⁴³⁵ En effet, le régime préventif n'offre aucune garantie aux citoyens quant aux raisons qui motivent l'exercice du contrôle. Il en est de même du régime préventif de déclaration préalable dans lequel l'exercice des libertés d'expression et de la presse n'est possible que lorsque l'intention de le faire a été déclarée à l'administration. L'interdiction de publier relève de ce régime préventif et constitue, en ce sens, une absence de liberté d'expression.

⁴³¹ Idem.

⁴³² J. RIVERO, « Libertés publiques », t. II., Paris, PUF, 1986, pp. 87-89, cité par E. DECAUX et P-H. IMBERT (dir.), op. cit., p. 388.

⁴³³ Idem.

⁴³⁴ VELU et R. ERGEC, « La Convention européenne des droits de l'homme », Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 618, cités par E. DECAUX et P-H. IMBERT (dir.), op. cit., p. 389.

⁴³⁵ CE, 26 juillet 1985, Société Glace service, Rec. p. 236

C'est ce régime préventif qui est actuellement applicable à la presse en RDC et qui ne lui permet pas de se développer et de mener à bien son rôle social. L'article 44 de la loi n° 96-002 précitée stipule que « L'interdiction de paraître d'un journal ou d'un écrit périodique ne peut être prononcée que par le Tribunal de grande instance à la demande de la partie lésée ». Dans les faits, le régime d'autorisation ou de déclaration crée une emprise administrative et politique qui s'apparente à une censure dont souffre la presse congolaise dans son ensemble. Pour qu'elles fassent œuvre utile, les mesures préventives d'interdiction de publication, de diffusion d'une émission ou de saisie préalable devraient être judiciaires et non politiques ou administratives. Telle est d'ailleurs la disposition du même article qui veut que, « lorsqu'un numéro du journal ou d'un écrit périodique est de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la tranquillité et aux bonnes mœurs, les autorités administratives compétentes sont habilitées à prendre des mesures d'interdiction ou de saisie du numéro incriminé. Elles doivent transmettre le dossier, avec un rapport motivé, dans les 48 heures (augmentées des délais de distance) au parquet le plus proche qui saisit, toutes affaires cessantes, le tribunal. La partie lésée par la saisie ou l'interdiction peut introduire un recours devant la juridiction dont dépend ce parquet et demander réparation ».

En effet, bien que la compétence en matière d'interdiction et de saisie soit réservée exclusivement au Tribunal de grande instance (TGI), dans la pratique, les autorités administratives passent outre celui-ci. Parfois, les mesures préventives d'interdiction ou de saisie d'un journal ou d'un écrit qu'elles prennent sont suivies de la fermeture de la maison de presse ou d'édition. Tout se passe comme si la justice n'existait pas. L'infantilisation de cette même justice et celle de la presse justifient ce comportement arbitraire des autorités administratives congolaises et préjudicient les médias dans leur mission de diffuser l'information. En outre, cette disposition légale ne concerne que les publications écrites. Les interdictions des émissions radiotélévisées ou audiovisuelles ne sont pas concernées par celle-ci. Cette omission est justifiée par l'emprise des pouvoirs publics sur les médias audiovisuels. Conscients de l'importance de l'écoute de la radio et de la télévision et surtout de l'influence que celles-ci exerceraient sur les Congolais, ils exercent un contrôle a priori avant toute diffusion ou émission.

Avec la libéralisation du secteur audiovisuel en 1990, les radios et les télévisions privées qui échappent parfois au contrôle étatique mettent en évidence les dysfonctionnements, les problèmes de gestion ou de corruption des pouvoirs publics et sont considérées de ce fait comme une menace pour le système qui brade l'autorisation. Tout média audiovisuel demandeur d'une autorisation devra ainsi se soumettre à la manipulation et à la propagande de l'autorité du pouvoir en place. Dans le système congolais, rares sont les médias audiovisuels qui échappent à cette manipulation. Ceux qui osent, surtout ceux de l'opposition, sont vite accusés de haute trahison et obligés de fermer.

Enfin, sans nous contredire, ce régime d'autorisation institué par l'article 10 de la CEDH et s'inscrivant dans cette logique de contrôle a priori ne serait concevable que s'il est justifié par la poursuite des buts légitimes énoncés par la même disposition conventionnelle ou pour éviter les encombrements ou les accaparements de fréquence par certaines puissantes entreprises de presse. Il s'agirait d'assurer un contrôle technique de gestion de fréquence et un pluralisme médiatique nécessaire à la démocratie dans les États membres du Conseil de l'Europe. Nous espérons qu'avec le développement de nouvelles techniques comme les câbles, les satellites, la transmission numérique, le régime d'autorisation (qui n'est autre qu'une forme de censure déguisée) pourra davantage disparaître.

§ 3. Le système d'ingérence a posteriori ou régime répressif

Dans un État de démocratie libérale, le régime de la presse milite pour un système répressif et non pour un système préventif. En démocratie libérale belge, par exemple, le constituant de 1830, a non seulement abrogé le système préventif antérieur mais il a, en outre, interdit le rétablissement de ce régime en liant le législateur pour l'avenir. Selon l'article 25 de la Constitution, «...la censure ne

pourra jamais être établie... ». ⁴³⁶ Cela signifie qu'aucune censure préalable ne viendra limiter la production ni la diffusion des journaux et des livres. Ce n'est que si ces ouvrages constituent une atteinte ou une violation de la loi qu'un mécanisme de répression est mis en œuvre. Dans ce système, la liberté est le principe et la censure, l'exception. Il s'agit d'un régime libéral dont le but est de responsabiliser les usagers, les titulaires de la garantie constitutionnelle. Ils doivent répondre des abus de leur liberté devant le juge qui évalue le non-respect de la loi en la matière. Pour cela, par exemple, les journalistes doivent connaître l'étendue de leur liberté d'expression ou de la presse. L'action de l'autorité de régulation des médias, le contrôle judiciaire, l'intervention du juge administratif et l'institutionnalisation d'un organisme professionnel de discipline s'inscrivent dans ce régime répressif.

Il s'agit, en ce cas, essentiellement de sanctionner des personnes qui ont commis des infractions en publiant ou en diffusant des informations ou des opinions par voie d'écrits ou d'autres moyens d'expression dans des conditions prohibées par la loi. Ces infractions qui peuvent donner lieu à des poursuites pénales ou à des actions en responsabilité civile et en réparation sont la diffamation, l'injure, la calomnie, les offenses aux bonnes mœurs, la divulgation méchante et la dénonciation calomnieuse, la provocation à la débauche, le blasphème et l'outrage à la religion, le racisme, l'outrage aux corps constitués, au chef de l'État et aux chefs d'État étrangers. D'autres restrictions peuvent porter sur le respect de la présomption d'innocence, la protection de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire, la sûreté de l'État ou encore la protection des mineurs, etc. Ce sont des infractions qui portent atteinte à des droits qui touchent profondément les personnes et qui sont reconnues socialement puisqu'elles concernent leur honneur ou leur réputation.

Toutes ces infractions constituent la catégorie des infractions traditionnelles. À celle-ci s'ajoute celle dite des infractions nouvelles. Elles sont appelées ainsi parce qu'elles résultent, soit de textes récents, soit de l'évolution de la jurisprudence et de l'influence de l'application des conventions internationales en droit interne. Il en est ainsi de l'article 8 de la CEDH qui ajoute au respect de la vie privée, le droit au respect de la vie familiale et du domicile. Le droit à l'image, le respect de la correspondance, le respect de la santé d'autrui, les orientations sexuelles et les activités professionnelles font partie de cette catégorie. Le droit au respect de la vie privée dépasse les limites de la liberté d'expression. Il est rattaché au droit de la personnalité et protégé comme tel. En effet, toute personne, quels que soient son rang, sa naissance, sa fortune et ses fonctions présentes ou à venir, a droit au respect de sa vie privée. Mais ce droit ne concerne que les personnes vivantes, la faculté d'agir s'éteint avec le décès de la personne concernée, seule titulaire de ce droit. S'agissant des personnes décédées, il est seulement exigé le respect dû aux morts et le respect dû à la vérité.

Les textes internationaux de protection de la liberté d'expression et de la presse prévoient la nécessité de sanctionner de telles atteintes. Le PIDCP en son article 19, § 3a, stipule que « Toute imputation d'un fait portant atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne, qu'elle soit vraie ou non, est diffamatoire ». Les personnes poursuivies sont sanctionnées du seul fait d'une telle publicité, à moins qu'elles ne démontrent très exactement la vérité des imputations ou n'établissent leur bonne foi.

En ce qui nous concerne, nous pensons qu'un tel régime est aussi dangereux pour la liberté d'expression et les médias dans leur mission car, dans certains pays, comme en RDC, les pouvoirs publics en profitent pour instaurer un régime plutôt policier que répressif, c'est-à-dire un régime de responsabilité. Pourtant le régime répressif ne signifie pas qu'il faut nécessairement jeter en prison des journalistes pour des faits bénins. Sans certaines garanties de souplesse de ce régime, il nous semble qu'un régime basé sur la responsabilité civile et disciplinaire de la presse serait plus approprié au contexte congolais et éviterait les abus de celui-ci. En effet, dans ce pays, tout fait de la presse peut être facilement érigé en délit de presse et peut aboutir à l'emprisonnement ou à la mise à mort d'un journaliste. La Constitution en ses articles 23 et 24, tout comme la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précitée, ne définit pas clairement les causes qui peuvent justifier les ingérences de l'autorité dans

⁴³⁶ F. PERIN, « Droit de l'information et de la communication », Liège, Presses-Universitaires de Liège, 1987-1988 (Cours de deuxième licence en Art et sciences).

l'exercice de la liberté d'expression. Elle énumère, sans les définir, la loi, l'ordre public et les bonnes mœurs.

§ 4. But poursuivi par l'ingérence

L'ingérence dans la liberté d'expression peut viser la protection de deux intérêts principaux. Le premier, concerne l'individu, soit considéré indépendamment des autres, soit comme membre d'une communauté. Le second touche la protection des intérêts de l'État. Dans les deux cas, la liberté d'expression peut entrer en conflit avec des droits ou des intérêts collectifs ou individuels et parmi eux, par exemple, le droit au respect de la vie privée ou encore le droit à la présomption d'innocence.⁴³⁷ La restriction ici n'est alors justifiée que si elle vise à protéger une valeur légitime ou à réprimer les abus ou les mauvais usages de la liberté d'expression. C'est le cas notamment d'un artiste qui, en vertu de cette garantie, plonge sur scène dans l'antisémitisme en profitant du droit à l'antenne qui lui est reconnu. C'est encore le cas, pour un militant d'extrême droite qui, profitant d'une antenne qui lui est accordée lors d'un débat télévisé, manifeste sa haine contre une communauté.

Dans l'arrêt *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen contre le Danemark* du 7 décembre 1976, la Cour européenne des droits de l'homme considère que l'ingérence de l'État ne peut se justifier que lorsqu'elle poursuit un objectif en vue de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les valeurs d'une société démocratique⁴³⁸ et de protéger des droits, non pas théoriques ou illusoires mais concrets et effectifs.⁴³⁹ L'État est obligé d'intervenir afin de promouvoir des droits inhérents à la société démocratique. Il s'agit, en effet, des valeurs et des idéaux qui sont à la fois nécessaires à l'épanouissement de l'individu et à celui de la société démocratique. L'article 29, § 2, de la DUDH trouvait déjà, dans ces valeurs et ces idéaux, la reconnaissance et le respect des droits et des libertés d'autrui, les justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général d'une société démocratique. Il convient d'analyser l'origine de ce mot « société démocratique » que la Cour européenne n'a cessé de reprendre dans sa jurisprudence.

Pour Julie Ringelheim, l'expression de « société démocratique » trouve son origine dans une polémique qui opposa l'URSS aux pays occidentaux au cours des travaux préparatoires de la DUDH, à propos de l'article 29, § 2 qui autorise des limitations aux droits et aux libertés. Le projet initialement adopté par la Commission des droits de l'homme et défendu par l'URSS mentionnait « les exigences d'un État démocratique » comme causes légitimes de limitation des droits. Cette clause suscita une vive opposition de la part des États occidentaux. Ceux-ci craignaient que la mention « exigences de l'État » ne conduise à des abus en permettant de subordonner le respect des droits individuels à l'intérêt de l'État. Certains voyaient que le sens de « démocratie » était trop vague et variait d'un pays à l'autre. Finalement, l'Australie proposa comme formule de compromis, de se référer aux « justes exigences de morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ». Celle-ci fut adoptée. Par la suite, l'URSS tenta à plusieurs reprises de faire rajouter à la fin de la phrase les termes « et dans un État démocratique » mais sans y parvenir.⁴⁴⁰

Le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reprend presque les mêmes valeurs protégées par les limitations de l'article 29, § 2, de la DUDH en ces termes : « L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires au respect des droits ou

⁴³⁷ E. DECAUX, P-H. IMBERT (dir.), op. cit., p. 366.

⁴³⁸ Cour. eur. D. H., arrêt *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, 7 décembre 1976, req. n° 5095/71 ; 5920/72 ; 5926/72, § 43, G.A.C.E.D.H., n° 48, p. 423.

⁴³⁹ Cour. eur. D. H., arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, req. n° 6289/73, § 24, G.A.C.E.D.H., n° 2, p. 17.

⁴⁴⁰ J. RINGELHEIM, « Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 350.

de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique ». L'article 20 du même Pacte complète la liste des valeurs protégées par la précédente disposition en faisant de la paix, de la non-discrimination raciale ou religieuse, des principes qui doivent justifier toute limitation ou toute restriction à la liberté d'expression et de ses corollaires que sont les libertés d'opinion, de l'information et de la presse.

Les valeurs protégées dans les deux instruments internationaux se résument au respect et à la reconnaissance des droits et des libertés d'autrui, aux justes exigences de la morale, de l'ordre public, du bien-être général d'une société démocratique et de la sécurité nationale. La formulation de l'article 19 du Pacte nous révèle aussi les conditions auxquelles toute restriction doit répondre pour prétendre protéger une des valeurs ainsi énumérées. Il s'agit des critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Dans le cadre de la CEDH, le § 2 de l'article 10 énumère de manière plus extensive ces valeurs auxquelles il ajoute l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la garantie de l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ainsi que la non-divulgaration des informations confidentielles détenues par les pouvoirs publics.

Il nous semble que pareille extension des causes légitimes de limitation de la liberté d'expression et de ses corollaires peut conduire à des abus en permettant de subordonner le respect des droits individuels à des notions aux contours aussi vagues que la défense de la sécurité nationale, l'ordre public, etc. Nous pensons que les deux précédents instruments internationaux de protection des droits et des libertés fondamentaux protègent plus la liberté d'expression et ses corollaires que la CEDH, en ce qu'ils limitent les justifications pouvant ouvrir la voie à des abus. Fort heureusement, la même CEDH prévoit en son sein un contrôle de limitation.

Il en découle que les limitations consacrées par les différents instruments de protection des droits de l'homme sont nécessaires dans la réalisation des objectifs assignés à la protection de la liberté d'expression. Sans ces limitations, des médias pourraient donner lieu à des abus dans l'exercice de leur liberté d'expression qui entameraient même la substance ou le but de la protection. L'État doit donc intervenir pour réaliser les conditions permettant à chacun d'exercer les droits qui lui sont reconnus ou, si cela ne s'avère pas réalisable, pour trouver des substituts adéquats à la dimension subjective des libertés.⁴⁴¹ C'est à juste titre que la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'en matière audiovisuelle les États peuvent réglementer, par un système de licence, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire pour ses aspects techniques mais elle ne soustrait pas les mesures d'autorisation aux exigences du paragraphe 2, sans quoi on aboutirait à un résultat contraire à l'objet et au but de l'article 10 considéré dans son ensemble.⁴⁴²

En RDC, les deux articles 23 et 24 de la Constitution relatifs à la liberté d'expression et à ses corollaires ainsi que les articles 8 et 9, de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur la liberté de la presse, autorisent les limitations à la liberté d'expression et de ses corollaires pour faire respecter la loi, l'ordre public, les bonnes mœurs et les droits d'autrui. Toutes ces dispositions constitutionnelles et légales congolaises, contrairement à la CEDH, ne retiennent pas les libertés et la réputation d'autrui dans leur libellé. C'est le Code pénal congolais en matière des délits de presse qui fait état de ces deux notions dans une section réservée à l'honneur et à la réputation d'autrui.

Nous ne pouvons pas passer sous silence ces différentes notions qui, d'emblée, justifieraient les limitations à la liberté d'expression en droit congolais. Nous nous permettons d'analyser les trois concepts de loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs, lesquels sont parfois utilisés abusivement ou rédigés en des termes généraux et vagues justifiant ainsi les agissements arbitraires de l'autorité publique. Ce sont les mêmes notions qui justifieraient les interventions intempestives ou même les coupures répétées des signaux de certaines radios et de certaines télévisions nationales ou internationales comme RFI.

⁴⁴¹ M. ROSINELL, « La liberté de la radio-télévision en droit comparé », Paris, Publisud, 1991, p. 212.

⁴⁴² Cour eur. D. H., affaire Groppera Radio AG c. Suisse, req. n° 10890/84, URL : hudoc.echr.coe.int, §61.

A. Notion de loi en droit congolais

1. La loi

En droit constitutionnel général, le terme « loi » peut revêtir soit le sens matériel, soit le sens formel et organique. Dans sa perception matérielle, la loi est toute règle de droit de caractère général, abstrait, impersonnel et permanent. Sous cette vision, il se dégagera que la constitution, les règlements (ordonnances, décrets, arrêtés...) sont des lois. Dans sa perception formelle et organique, la loi est l'acte édicté par le législateur suivant la procédure législative fixée par la constitution et complétée par le règlement intérieur. En cette matière, il faut préciser que tous les actes émanant du Parlement ne sont pas des lois. Certains d'entre eux peuvent en effet être adoptés suivant des procédures différentes de la procédure législative. C'est le cas du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, de la motion de censure, de l'avis conforme, du procès-verbal d'investiture du gouvernement.

En droit constitutionnel congolais, depuis l'indépendance, le domaine de la loi a été recadré à travers les différentes constitutions. Il s'agit des articles 59 et 60 de la loi fondamentale, 90 à 93 de la Constitution dite de Luluabourg du 1^{er} août 1964, 45 à 50 de la Constitution de la Nsele du 24 juin 1967, 59 à 62 de l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 et 118 à 121 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003. La Constitution actuelle y consacre les articles 122 à 125. La loi fixe les règles régissant quinze matières, parmi lesquelles les droits civiques et les garanties fondamentaux accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, le régime électoral, les finances publiques, l'organisation des médias, la détermination des infractions et des peines, la procédure pénale, l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire, les principes fondamentaux de la libre administration des provinces et des entités territoriales, etc. Sous cet angle, le droit congolais considère donc la loi dans son sens formel et organique. De ce point de vue, la loi est supérieure à toutes les autres normes juridiques, excepté la constitution à laquelle elle doit se soumettre. Excepté aussi les traités et conventions internationaux, régulièrement ratifiés ou approuvés et publiés au journal officiel sous la réserve que l'autre partie prenante les applique également, conformément au principe de la réciprocité (Article 215 de la Constitution du 18 février 2006).

Malheureusement au cours de son histoire, la RDC n'a pas connu que des lois au sens formel et organique du terme (lois adoptées par le Parlement). En effet, la révision de la Constitution du 24 juin 1967 par la loi du 15 août 1974 a institué le président du MPR qui était de droit président de la République comme seule institution de l'État (article 37) détentrice du pouvoir de légiférer. Ainsi, jusqu'à la révision constitutionnelle du 15 février 1978, le Zaïre ne connaîtra que des « lois présidentielles » élaborées en amont par le Parlement de l'époque, le Conseil législatif qui n'avait plus le pouvoir de légiférer. En pareille circonstance, une loi « présidentielle », différente de la loi « expression de la volonté générale »,⁴⁴³ ne pouvait que porter atteinte à la libre expression des citoyens qui n'étaient autorisés à parler que dans un but de propagande. La liberté de la presse en était aussi victime.

Quant aux traités et conventions internationaux, l'article 214 de la Constitution de la dispose que « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs aux organisations internationales ou régionales et au règlement des conflits internationaux, ceux qui engagent les finances publiques, ceux qui modifient les dispositions législatives, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent échange et adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». Il n'y a pas très longtemps et en violation de cette disposition constitutionnelle, l'ancien ministre des Affaires étrangères a signé, en 2009, des accords de paix avec le Rwanda sans avoir consulté le Parlement. L'on dirait que pour lui, la disposition n'existait pas. Quelle valeur peut-on attribuer à une telle convention qui ne respecte pas la forme consacrée par la

⁴⁴³ R. CARRE DE MALBERG, « Contribution à la théorie générale de l'État », Paris, Dalloz, 2004, p. 618.

Constitution ? Peut-on restreindre en pareille circonstance la liberté d'expression pour faire respecter de tels accords ?

2. Les actes ayant force de loi

Il s'agit de toutes les déclarations de volonté émanant de l'exécutif et destinées à produire, en vertu de la constitution ou des théories des circonstances exceptionnelles, des effets juridiques équipollents à ceux d'une loi. Ces déclarations de volonté sont des actes unilatéraux édictés par l'exécutif de manière expresse sous forme d'écrit et qui produisent des effets juridiques équivalents à ceux d'une loi élaborée suivant la procédure législative prévue par la constitution et complétée par le règlement intérieur du parlement. Il en est ainsi des arrêtés ministériels, des circulaires, des décrets, etc. Il y a lieu de recadrer la question en précisant que cette intervention de l'exécutif dans le périmètre législatif peut être prévue par la constitution. Au cas où cette dernière serait muette ou suspendue, il y aura alors recours aux théories des circonstances exceptionnelles.

Dans l'histoire constitutionnelle de la RDC, certains faits peuvent être décrits comme des actes ayant force de loi en vertu de la Constitution. Sous la Loi fondamentale du 19 mai 1960, les ordonnances-lois du chef de l'État conformément à l'article 37.⁴⁴⁴ Sous la Constitution du 1^{er} août 1964, les décrets lois du chef de l'État en vertu des articles 95 à 97 et articles 183 à 191.⁴⁴⁵ Sous la Constitution du 24 juin 1967, les ordonnances-lois du chef de l'État aux termes des articles 52 et 54.⁴⁴⁶ Sous l'Acte constitutionnel du 9 avril 1994, les décrets du Premier ministre pris dans le domaine de la loi, en vue de l'exécution du programme du gouvernement, pour un délai limité, conformément à l'article 89 ;⁴⁴⁷ sous la constitution de 2003, les décrets lois pris par le chef de l'État conformément à l'article 119. Sous la constitution actuelle, les ordonnances-lois du chef de l'État sur des matières déterminées et des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, pendant un délai limité et cela, pour l'exécution urgente du programme d'action du gouvernement suivant l'article 129.⁴⁴⁸

Parmi les actes ayant force de loi en vertu de circonstances exceptionnelles, sans être prévus par la Constitution, nous pouvons citer les décrets lois pris de septembre à février 1961 par le gouvernement des universitaires dits « Commissaires généraux » et aussi ceux pris de février 1961 à août 1961 par le gouvernement Ileo.⁴⁴⁹ Leur justification tenait à la théorie du gouvernement de fait. Il y a aussi les ordonnances-lois du gouvernement Adoula (du 2 août 1961 au 30 juin 1964) de septembre 1963 à août 1964, justifiées par le droit de nécessité évoqué par l'ordonnance présidentielle du 29 septembre 1963 du président Kasa-Vubu.⁴⁵⁰ Augustin Kitete Kekumba cite aussi les ordonnances-lois du régime militaire du général Joseph-Désiré Mobutu, du 24 novembre 1965 au 24 juin 1967 suivant la théorie du coup d'État.⁴⁵¹ Le décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 pris par Laurent-Désiré Kabila sous le régime de l'AFDL s'inscrit dans cette catégorie. Il a été justifié par la théorie du gouvernement de fait.

Comme nous pouvons le constater, presque tous ces actes ayant force de loi, pris dans ces circonstances exceptionnelles, sont liberticides et ne peuvent, en aucun cas, justifier une quelconque limitation de la liberté d'expression. Le dernier acte pris par le président Laurent-Désiré Kabila confirme à plusieurs égards notre propos. En effet, ce décret-loi constitutionnel abroge l'Acte

⁴⁴⁴ A. KITETE KEKUMUMBA, « Cours de droit constitutionnel et institutions publiques », Goma, ULPGL., année académique 1994-1995.

⁴⁴⁵ Idem.

⁴⁴⁶ Idem.

⁴⁴⁷ Idem.

⁴⁴⁸ Article 129 de la Constitution du 18 février 2006.

⁴⁴⁹ A. KITETE K., op. cit., p. 12.

⁴⁵⁰ Idem.

⁴⁵¹ Idem.

constitutionnel de la transition élaboré sous le président Mobutu et interdit toute activité politique en dehors de l'AFDL. Même avant cette période de l'AFDL, trois différentes lois relatives à l'exercice de la liberté de la presse, à savoir les lois de 1970, 1981 et 1996, ont vu le jour en dehors de tout parlement élu au suffrage universel chargé d'élaborer des lois au sens formel du terme. En conséquence, la loi sous le régime dictatorial du président Mobutu ne pouvait être que le fait du prince (qui procédait parfois par décret présidentiel comme fondement de l'exercice du pouvoir et non comme l'expression de la volonté populaire). Dès lors, jusqu'à 2003, toute limitation de la liberté d'expression justifiée par la nécessité de protéger la « loi » au sens congolais du terme, ne pouvait être que liberticide. De même, toute idée de promouvoir cette liberté et ses corollaires n'était qu'un vœu pieux, malgré la consécration de celle-ci dans les six différentes Constitutions. En principe, face à un tel déficit dans la protection de la liberté d'expression, seul le juge congolais devrait remédier à cette carence.

B. Notion d'ordre public

Les médias représentent un contre-pouvoir puissant dans les sociétés modernes que l'on qualifie parfois de « sociétés d'information et de la communication ». Ils doivent garder une approche critique vis-à-vis de l'État en même temps que leur indépendance. Dans le cas contraire, ils peuvent devenir un véritable outil de manipulation. C'est pourquoi l'État doit avoir un droit de regard sur ceux-ci et sur leurs orientations pour éviter des dérives et préserver une certaine objectivité ou du moins, une certaine qualité. Il ne s'agit pas d'un encadrement des médias par l'État mais d'une surveillance réciproque comme dans les institutions politiques pour garantir un équilibre démocratique. Ainsi, les différentes immixtions ou interdictions de l'État dans l'exercice de la liberté d'expression semblent trouver leur justification dans la notion d'ordre public.

L'ordre public est une notion évolutive et contingente qui refuse de se laisser enfermer dans un cadre juridique déterminé. En droit administratif, l'ordre public est l'état social idéal caractérisé par « le bon ordre, la sécurité et la sûreté publique, la salubrité et la tranquillité publique ».⁴⁵² Le but de la police administrative en la matière est d'en préserver les troubles qui consistent en des atteintes aux éléments constituant l'ordre public et énumérés ci-dessus. Il peut s'agir d'une personne seule qui commet des actes ou prononce des paroles déplacées (ivresse publique et manifeste, exhibitionnisme, tapage diurne, tapage nocturne, etc.) ; ou d'actes collectifs comme des manifestations ou des émeutes. Dans les rapports avec la presse, l'ordre public comprend l'ordre public dit matériel⁴⁵³ et l'ordre public moral.⁴⁵⁴ C'est l'ordre public matériel qui retient notre attention dans ce propos. L'ordre moral est abordé ci-dessous sous l'angle des bonnes mœurs. Traditionnellement, l'ordre public matériel reposant sur l'absence de troubles comprend, « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ». Ce sont ces éléments qui légitiment, le plus fréquemment, des atteintes ou des restrictions à la liberté d'expression et ses corollaires.

1. Les Hypothèses des interdictions relatives à la tranquillité publique

Ce sont des hypothèses de vente ou de distribution d'une publication risquant de troubler l'ordre public des lieux aux abords desquels la tranquillité publique doit être sauvegardée. À ce titre, on interdira la vente à la criée de publications de presse pour des motifs d'ordre public.⁴⁵⁵

⁴⁵² BIBOMBE MWAMBA, « Cours de droit administratif », Goma, ULPGL, 1997-1998.

⁴⁵³ S. RABILLER, op.cit., p.65.

⁴⁵⁴ Idem.

⁴⁵⁵ Ibid., p. 67.

2. La préservation de l'hygiène publique ou de l'esthétique des espaces publics

Il s'agit des affaires dans lesquelles l'interdiction de colportage se fonde à la fois sur l'ordre public, sur la tranquillité publique mais également sur la salubrité publique et sur l'esthétique des espaces publics.⁴⁵⁶

3. Les conditions relatives au caractère restrictif de l'ordre public

Il s'agit d'établir l'existence d'une menace de trouble à l'ordre public. Selon le langage courant, une menace n'est que l'indice d'un danger, voire le signe par lequel se manifeste la crainte d'un danger dont la survenance est plus que probable. C'est dire combien il s'agit d'une expression vague, dont le caractère imprécis se trouve accentué par le flou qui domine la définition même de l'ordre public. Afin de diminuer cette part de subjectivité, il revient à l'administration de vérifier un certain nombre de paramètres avant d'intervenir. Elle est tenue d'établir l'existence de la menace, de qualifier son intensité et, enfin, de préciser son étendue dans le temps et dans l'espace.⁴⁵⁷ Selon une certaine jurisprudence administrative française clairement établie, l'ordre public est source de restrictions à la liberté d'expression et ses corollaires à partir du moment où il fait l'objet d'une certaine menace.⁴⁵⁸

Malheureusement, en droit congolais, des motifs aussi larges que sont le bon ordre et la tranquillité publique peuvent facilement cautionner l'arbitraire de l'administration pour museler la presse (et surtout l'expression de l'opinion de l'opposition) en justifiant toute limitation par la nécessité de protéger un ordre public mal défini et mal compris. Parfois, en RDC, la mesure de police entend frapper le contenu même de la publication litigieuse plus que sa vente sur la voie publique. La tendance de l'administration est d'invoquer un motif plus général de l'ordre public pour interdire toute activité de la presse. Pourtant, tant que les restrictions ne visent pas à garantir la vie étatique (sécurité nationale, sûreté publique, bien-être moral et économique) ou les droits d'autrui, elles ne peuvent jamais trouver de justification.

C. Notion des bonnes mœurs

Ce point intéresse de plus près les rapports que la moralité publique est susceptible d'entretenir avec la liberté d'expression. En effet, les médias sont souvent accusés de jouer un rôle négatif dans la dépravation des mœurs sociétales, ce qui justifie parfois une censure légale ou administrative qui peut aboutir à interdire les produits de la presse ou en entraver la diffusion (interdiction aux mineurs, interdiction à l'affichage, taxation à outrance, etc.). L'idée avancée est de protéger l'innocence de la jeunesse menacée par certains contenus médiatiques.

Par bonnes mœurs, il s'agit d'entendre non pas la simple morale, c'est-à-dire « un point de vue parfaitement subjectif, parfaitement individuel, parfaitement philosophique car lié aux convictions propres de celui qui l'adopte »⁴⁵⁹ mais au contraire, la référence à un « minimum d'idées morales acceptées par la moyenne des individus à un moment et dans une société donnés ». ⁴⁶⁰ Comprise dans

⁴⁵⁶ Idem.

⁴⁵⁷ S. RABILLER, op.cit., p. 61.

⁴⁵⁸ Conseil d'État, Décision 76-75 DC du 12 janv. 1977, Rec. p. 33. Citée par S. RABILLER, op.cit., p. 65.

⁴⁵⁹ P.-H. TEITGEN, « La Police municipale : étude jurisprudentielle des articles 91, 94, et 97 de la loi du 5 avril 1884 », Thèse, Nancy, Sirey, 1934, p. 385, citée par S. RABILLER, op. cit., p. 67.

⁴⁶⁰ Idem.

ce sens, la notion des bonnes mœurs tient à la sauvegarde de la religion, garante de l'ordre social, du moral de l'armée, tout spécialement en période de guerre et des valeurs familiales.

La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la non-violation de l'article 10 par les États membres concernés par des recours contre des condamnations d'œuvres jugées obscènes en considérant qu'« Eu égard à la marge d'appréciation réservée aux États, une amende infligée pour la publication de toiles jugées obscènes ainsi que la confiscation des toiles peuvent être considérées comme des mesures nécessaires à la protection de la morale ».⁴⁶¹ Dans son arrêt Müller, cette Cour était appelée à se prononcer sur la décision de cassation pénale du Tribunal fédéral suisse qui condamna en 1983 Müller à une amende (ainsi que les neuf autres organisateurs de l'exposition) de 300 francs suisses pour publication obscène et les toiles en cause furent confisquées. En effet, dans le cadre de la commémoration des 500 ans de l'intégration du canton de Fribourg à la Confédération helvétique, le comité des célébrations organisa une exposition d'art contemporain. Il fut, dans ce cadre, commandé à Müller, peintre suisse célèbre, trois tableaux à réaliser en direct dans une salle publique aménagée pour l'occasion.

Ces tableaux ne laissèrent pas indifférents : l'un d'entre eux fut arraché et piétiné par un visiteur et un père de famille porta plainte suite au traumatisme subi par son enfant à la vision des toiles. Le juge d'instruction fit saisir ces œuvres pour obscénité en vertu de l'article 204 du Code pénal suisse et, pour l'une d'entre elles, pour atteinte à la liberté des croyances en vertu de l'article 260 du même Code.⁴⁶² Selon la Cour de cassation pénale suisse chargée de se prononcer sur l'affaire, ces tableaux symbolisaient « une débauche d'activités sexuelles contre nature (sodomie, zoophilie, etc.), représentées de façon grossière et en grand format qui sont dès lors, de nature à blesser brutalement la décence sexuelle des personnes douées d'une sensibilité normale ».⁴⁶³ Si la Cour de Strasbourg laisse une marge d'appréciation de l'atteinte aux bonnes mœurs aux États membres, c'est parce que ces derniers sont dotés de systèmes judiciaires responsables, impartiaux et indépendants. Mais elle ne leur accorde pas un blanc-seing. Dans l'affaire Open Door contre l'Irlande, la Cour a estimé que l'invocation de la morale par les États, a ses limites et ne saurait admettre que l'État possède, dans la protection de la morale, un pouvoir discrétionnaire absolu et non susceptible de contrôle.

En RDC, s'agissant du moral de l'armée en période de guerre, tout écrit ou toute publication de nature à décourager les forces combattantes sur le front est considéré comme relevant de la haute trahison et est puni de la peine capitale.⁴⁶⁴ La nécessité de protéger la morale ou les valeurs familiales a été le premier but de la restriction sur les médias. Le législateur congolais s'est préoccupé de sanctionner les atteintes proprement dites à l'éthique sociale pour préserver la santé morale du public et principalement des enfants et des adolescents. L'article 19 de l'ordonnance-loi n° 81-011 du 2 avril 1981 portant modification de l'ordonnance-loi n° 70-057 du 28 octobre 1970 relative à la liberté de la presse en République du Zaïre ne dit pas autrement quand il stipule : « Tout écrit publié par un journal ou un écrit périodique ne peut porter atteinte à l'ordre public ; à la moralité et aux bonnes mœurs ; à l'honneur et à la dignité des individus ».

C'est l'article 28 de la même ordonnance qui punit les atteintes aux bonnes mœurs en ces termes : « Indépendamment des poursuites judiciaires, le commissaire d'État ayant l'information dans ses attributions peut interdire la vente et la distribution ou ordonner la saisie des exemplaires d'une publication ou d'un écrit périodique contraire aux bonnes mœurs et de nature à compromettre la tranquillité et l'ordre public ». Il s'agit ici de l'infraction d'outrage aux bonnes mœurs prévue et réprimée par l'article 175 du Code pénal congolais qui dispose que « Quiconque aura exposé, vendu ou distribué des chansons, pamphlets ou autres écrits, imprimés ou non, des figures, images ou autres emblèmes ou autres objets contraires aux bonnes mœurs, sera condamné à une servitude pénale de huit jours à un an et à une amende de vingt-cinq à mille zaïres ou à l'une de ces peines seulement ».⁴⁶⁵ La

⁴⁶¹ Cour eur. D. H., arrêt Müller et autres c. Suisse, 28 avril 1988, req. n° 10737/84, § 18, URL : hudoc.echr.coe.int

⁴⁶² Idem, §§ 36 et 43.

⁴⁶³ Idem, §§ 44 et ss.

⁴⁶⁴ Article 78 de la loi n° 002 de 1996 précitée.

⁴⁶⁵ LIKULIA BOLONGO, op. cit., p. 350 citant l'ordonnance-loi. n° 79-007 du 6 juillet 1979.

même disposition incrimine la détention, l'importation, la reproduction, la fabrication et l'annonce en vue du commerce et la juge contraire aux bonnes mœurs.

L'infraction d'outrage aux bonnes mœurs c'est-à-dire à la moralité publique ou aux règles de décence, peut avoir deux aspects : elle peut consister en un délit de presse (cela veut dire qu'elle a été commise par voie de presse) et relève, dans ce cas, de la compétence de la Cour d'assises pour la Belgique et la France ou du Tribunal de grande instance pour le cas de la RDC. Elle peut consister en une infraction de droit commun commise par d'autres moyens que ceux de la presse et dont la compétence est reconnue au même Tribunal de grande instance pour le Congo et du Tribunal correctionnel en France ou en Belgique.

C'est le premier aspect de cette infraction qui intéresse plus notre débat car en RDC, en effet, cette notion est utilisée d'une manière vague et ouvre facilement la porte à la limitation arbitraire de la liberté d'expression. La notion des bonnes mœurs étant évolutive, la loi pénale qui l'incrimine dans ce pays date de 1840 et se trouve donc désuète car un délit de presse qui constituait une atteinte aux bonnes mœurs en 1840 peut ne plus l'être aujourd'hui avec l'évolution des mentalités. En outre, il est difficile, dans un État où cohabitent plus de cinq cents ethnies, de qualifier tel fait d'atteinte aux bonnes mœurs quand on sait qu'ailleurs il peut ne pas l'être. Il serait nécessaire, s'il faut réprimer les atteintes aux bonnes mœurs au niveau national, de codifier celles-ci, ce qui n'est pas une œuvre facile pour le législateur congolais.

En outre, les bonnes mœurs dont l'atteinte est pénalement sanctionnée ne sont pas définies par le législateur congolais. Ce dernier serait d'ailleurs bien à peine de le faire étant donné qu'il s'agit d'une notion relative dépendant non seulement de la règle morale mais aussi du temps, du lieu, du pays et des convenances du milieu social. Et quand bien même elles seraient définies par la même loi pénale, celle-ci est désuète par rapport à l'évolution de la société congolaise. Les bonnes mœurs dont il est question remontent à l'époque coloniale et ont été déterminées par rapport aux mœurs belges et non par rapport à l'ensemble des mœurs des ethnies du Congo. C'est par mimétisme, caractéristique principale du droit congolais, que ce délit est encore réprimé. Ainsi, la définition de cette notion est donc laissée à l'appréciation du juge du fond qui n'est pas toujours, en RDC, ce juge indépendant et impartial. Dans ce pays, faire des bonnes mœurs une condition de restriction à la liberté d'expression des citoyens ou de la presse revient à entraver arbitrairement celle-ci.

§ 5. Le contrôle de l'ingérence

La première obligation qui s'impose à l'État de droit est de respecter les droits et les libertés qu'il s'est engagé à garantir au citoyen ou à l'individu placé sous sa juridiction. Cette obligation consiste en une obligation négative qui exige de l'État une abstention. Tout contrôle devrait en réalité porter sur les trois critères de légalité, de proportionnalité et de nécessité. Ce dernier ne peut pas se limiter à la seule vérification des motifs pour lesquels l'ingérence a été faite. En effet, du choix du motif de l'ingérence dépendra l'étendue que celle-ci peut avoir. Certaines ingérences seraient admissibles si elles poursuivaient un objectif déterminé mis en avant par l'État. Elles apparaîtraient au contraire disproportionnées si l'examen fait apparaître que l'objectif qu'elles poursuivent véritablement ne peut les justifier dans leur ampleur. Enfin, en fonction de l'identité de la fin que poursuit l'ingérence querellée, la marge d'appréciation reconnue à l'État sera plus ou moins ample.

Sous ce paragraphe, nous nous attardons sur le contrôle de la constitutionnalité des lois (au sens large du terme) susceptibles de restreindre la liberté d'expression, le contrôle des cours et tribunaux ainsi que sur le contrôle spécifique des organes de Strasbourg. En effet il s'agit des lois portant des mesures administratives, sécuritaires, politiques ou financières qui restreignent directement ou indirectement la liberté de la presse.

A. Le contrôle de constitutionnalité des lois limitatives de la liberté d'expression

Il n'y a pas lieu, dans les limites de la présente étude, d'entreprendre l'examen global de l'organisation de la justice constitutionnelle en RDC ni l'analyse détaillée de ses attributions. Il nous revient d'insister brièvement, tout en restant dans la logique de notre problématique, sur l'histoire, la mission générale et les modes de saisine de la Cour constitutionnelle dans la protection de la liberté d'expression dans ce pays. Nous visons spécialement sous ce point, le contrôle de conformité à la Constitution des actes législatifs et réglementaires pouvant limiter la liberté d'expression mais faute d'une jurisprudence spécifique en la matière, nous analysons la problématique sous un angle général de contrôle de loi au sens large. D'une manière classique, le contrôle de constitutionnalité des lois (y compris les lois limitatives de la liberté d'expression) peut se faire sous quatre formes. Il peut s'agir d'un organe politique ou d'un organe juridictionnel. L'organe politique va fonder ses décisions sur des préférences politiques. Il sera juridictionnel s'il fonde ses décisions sur des motifs de droit.⁴⁶⁶

Le contrôle peut être centralisé ou décentralisé : il sera centralisé s'il est réservé à une juridiction spécialement créée à cet effet, dont la décision dans un procès intenté directement à une loi aura l'autorité absolue de la chose jugée et produira un effet « erga omnes », donc à l'égard de tout le monde. Ce système est en vigueur en Belgique avec la Cour constitutionnelle (ancienne cour d'Arbitrage), en Allemagne, en Italie, en France, au Portugal, en Autriche et en Espagne.⁴⁶⁷ Le contrôle est décentralisé lorsqu'il est porté devant les juridictions ordinaires à l'occasion d'un procès par une exception d'inconstitutionnalité. Le juge de l'action qui est aussi juge de l'exception pourra simplement écarter la loi attaquée dans le procès en cours. Toutefois, cette loi pourra être invoquée à nouveau devant un autre tribunal. Ce système est en vigueur aux États-Unis et n'exclut pas la centralisation du contrôle au niveau de la Cour suprême qui, dans l'affaire *Marbury contre Madison* de 1803, avait autorisé les juridictions à se prononcer sur une exception d'inconstitutionnalité.

Le contrôle peut être a priori s'il est exercé avant l'entrée en vigueur de la loi et peut se faire par voie d'action contre la loi en demandant à la juridiction constitutionnelle d'empêcher ou d'annuler sa promulgation. C'est le contraire à titre principal. Il peut s'exercer a priori comme en France ou a posteriori comme en Allemagne.

B. Historique et mission générale de la Cour constitutionnelle congolaise

La loi fondamentale du 19 mai 1960 avait créé la Cour constitutionnelle avec trois chambres : celle de constitutionnalité chargée de veiller à la conformité des mesures législatives provinciales et nationales à la constitution nationale et aux constitutions provinciales (article 230), une chambre des conflits pour connaître des conflits de compétence entre le pouvoir central et les pouvoirs provinciaux et une chambre des victimes pour indemniser les victimes de l'action de la puissance publique centrale, provinciale et locale.

Dans l'attente de l'organisation effective de cette juridiction, ses compétences étaient dévolues, par des dispositions transitoires de la Loi fondamentale, à la Cour constitutionnelle belge. Ce vide juridique et institutionnel persistera longtemps et sera couvert par la Cour d'Appel de Léopoldville et par l'ordonnance-loi n° 82-020 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires. La Constitution du 1^{er} août 1964, en son article 167, va prévoir une cour constitutionnelle, de même que l'article 71 de la Constitution du 24 juin 1967. C'est la loi n° 74/020 du 15 août 1974, portant révision de la Constitution du 24 juin 1967 qui va rendre compétente la Cour suprême de justice, toutes sections réunies. Cela sera consacré par l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la

⁴⁶⁶ DJELO EPENGE OSAKO, « Cours de droit des institutions politiques du Zaïre », Goma, ULPGL, 1996-1997.

⁴⁶⁷ A. KITETE KEKUMBA., « Cours de droit constitutionnel et institutions politiques », Goma, ULPGL, 1994-1995.

procédure devant la Cour suprême de justice. L'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 s'inscrivait dans la même voie, en son article 102. Il en est de même de l'article 150 de la Constitution de la transition de 2003 qui stipulait que « la Cour suprême de justice connaît, par voie d'action et par voie d'exception, de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi ainsi que de recours en interprétation de la Constitution de la transition ».

Actuellement, ce sont les articles 157 à 164 de la nouvelle Constitution du 18 février 2006 qui instituent, non seulement une Cour constitutionnelle mais aussi un contrôle de constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi, par voie d'action et par voie d'exception. Les lois organiques, avant leur promulgation et les règlements des chambres parlementaires et du Congrès, de la Commission électorale nationale indépendante ainsi que du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC), avant leur mise en application, doivent lui être soumis pour qu'elle se prononce dans les trente jours sur leur conformité à la Constitution. S'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Elle comprend neuf membres nommés par le président de la République, dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en congrès et trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature. Ils doivent être Congolais et doivent justifier d'une expérience éprouvée de quinze ans dans le domaine juridique ou politique. Les fonctions de membre sont incompatibles avec la qualité de membre du gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, l'exercice de tout emploi public, la qualité de mandataire public, l'appartenance à un parti politique, un groupement politique ou un syndicat. L'organisation et le fonctionnement de celle-ci sont fixés par la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013. Les arrêts de la même juridiction ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires. Ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires ainsi qu'aux particuliers.

C. La saisine de la Cour constitutionnelle

La saisine du juge constitutionnel et du juge administratif constitue une des garanties de protection de la liberté d'expression ou de la presse par la justice. Cette liberté proclamée par le constituant et organisée par le législateur ordinaire est souvent méconnue ou violée par l'autorité politique ou administrative. Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi est érigé contre l'arbitraire du législateur tandis que le contrôle de légalité l'est à l'encontre des actes des autorités administratives.

1. Les recours devant le juge constitutionnel

Selon la Constitution, en ses articles 160 à 164, l'ouverture de la procédure devant le juge constitutionnel peut concerner le recours en appréciation de la constitutionnalité, le recours en interprétation de la constitution, la contestation électorale et référendaire ainsi que la consultation préalable. En matière de recours en appréciation de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi, le procureur général de la République près la Cour peut, d'office ou à la demande soit du président de la République, soit du président du Parlement, soit du bureau du Sénat, soit encore des juridictions de jugement, par requête, saisir celle-ci.

Néanmoins, cette saisine en matière d'appréciation des lois est sujette à caution dans la mesure où elle enlève au juge ordinaire le pouvoir d'appréciation qu'il détenait en matière d'exception d'inconstitutionnalité. En effet, avant son institutionnalisation, l'article 131 de l'ordonnance-loi n° 82/017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CSJ donnait la latitude au juge ordinaire d'apprécier le bien-fondé d'une exception soulevée devant lui. Dans la Constitution actuelle, il ne peut

que surseoir et saisir, toutes affaires cessantes, la Cour constitutionnelle. Cet article était avantageux non seulement pour les parties à cause de la proximité du juge ordinaire mais aussi du coût de la procédure. Son siège étant situé à Kinshasa (à plus au moins 2000 kilomètres à vol d'oiseau), à l'ouest du pays, il sera difficile pour un journaliste évincé à l'est de s'y rendre. C'est donc une entrave à la liberté de la presse qui est constitutionnellement consacrée par l'article 162 de la Constitution.

Elle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du président de la République, du gouvernement, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des gouverneurs de province et des présidents des assemblées provinciales (article 161). En matière de contentieux électoral, elle veille à la régularité de l'élection du président de la République et à celle des parlementaires. En cette matière, l'initiative de la saisine revient au procureur général de la République mais aussi au candidat évincé. Elle juge aussi du contentieux référendaire ouvert à toute personne intéressée à la procédure du référendum chaque fois qu'il y a vice ou cause de nullité sur les listes électorales ou sur les opérations du vote référendaire proprement dit. Elle peut être saisie par voie de requête des partis politiques, des associations, du procureur général de la République ou de toute personne intéressée.

En matière de consultation, la loi offre la possibilité à toute autorité habilitée à prendre un acte législatif ou administratif ou même à l'autorité qui a pris l'initiative de la consultation, de la saisir pour solliciter ses avis consultatifs sur les projets ou propositions de lois. Elle agit plus comme conseillère technique et non comme juge. Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire. Elle peut, en outre, la saisir par la procédure de l'exception de l'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui la concerne devant une juridiction.

2. Le recours devant le juge administratif suprême

L'intervention du juge administratif est entendue comme étant uniquement celle du Conseil d'État puisqu'il s'agit de la juridiction administrative la plus concernée par le contentieux des médias. L'originalité du Conseil d'État est, à la différence des juges de l'ordre judiciaire, sa faculté de participer à l'élaboration du droit. Il exerce une fonction consultative et jouit en ce sens d'un statut de conseiller du gouvernement dans le domaine des médias lors de l'élaboration d'une loi restrictive de la liberté d'expression. En matière contentieuse, le juge administratif est un intervenant important dans le domaine des médias. Il traite les conflits entre les pouvoirs publics et les organes de presse sur le terrain du droit.

Il est malheureux de constater qu'en RDC, bien que la Constitution de 2006 institue le Conseil d'État et lui attribue certaines compétences, cette juridiction administrative n'existe pas encore d'une manière effective et fonctionnelle. De plus, si elle existe sur papier, cette même Constitution ne lui reconnaît pas la fonction consultative. En effet, aux termes de l'article 155 de celle-ci : « Sans préjudice des autres compétences que lui reconnaît la Constitution ou la loi, le Conseil d'État connaît, en premier et dernier ressorts, des recours pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales. Il connaît en appel des recours contre les décisions des cours administratives d'appel. Il connaît, dans les cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes, de demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République. Il se prononce en équité en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public ou privé. L'organisation, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif sont fixés par une loi organique ». Dans l'état actuel de l'organisation judiciaire de la RDC, les missions reconnues par cette disposition constitutionnelle sont attribuées à la section administrative de la Cour suprême de justice (CSJ), au niveau central (article 147 du Code judiciaire congolais) et aux sections administratives des Cours d'appel, au niveau provincial (article 146 du Code judiciaire congolais). Au niveau central

comme au niveau provincial, l'intervention du juge administratif consiste en un recours en annulation, en un recours de pleine juridiction ainsi qu'en un recours en indemnité pour préjudice exceptionnel.

En matière de recours en annulation, tout particulier justifiant qu'un acte, une décision ou un règlement d'une autorité administrative centrale entrepris lui fait grief et qu'il a été pris en violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité ou qu'il y a eu excès ou détournement de pouvoir, peut introduire une requête en annulation devant la CSJ. Il en est de même des appels des décisions rendues par les Cours d'appel sur recours en annulation formés en violation de la loi contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives provinciales et locales. En matière de recours de pleine juridiction, tout plaideur justifiant d'un droit lésé par un acte administratif peut obtenir à la fois l'annulation et la réparation. Le recours en indemnités pour dommage exceptionnel est ouvert à tout particulier qui estime avoir subi tel dommage.

a. Le contrôle de légalité des actes administratifs

Le principe de légalité exige que l'Administration respecte la loi dans son acception la plus large. Cela signifie que les décisions qu'elle prend doivent être conformes, à tout le moins compatibles, avec les règles qui lui sont hiérarchiquement supérieures et qui, par là même, orientent l'action administrative.⁴⁶⁸ L'administration n'agit que dans un cadre légalement établi pour éviter l'arbitraire et l'excès de pouvoir. Cette légalité peut provenir de la constitution (dans ses dispositions protectrices des droits fondamentaux ou régulatrices de l'organisation étatique), des décrets, des ordonnances, des arrêtés, etc. Il s'agit bien évidemment des sources écrites de la légalité administrative, à côté desquelles se trouvent des sources non écrites dont font partie les principes généraux du droit administratif (le principe de « fair-play » auquel se rattachent les droits de la défense, la règle de bonne administration et d'équitable procédure, le principe de diligence, etc.).⁴⁶⁹ Elle peut aussi provenir des traités ou des conventions internationaux.⁴⁷⁰

En Belgique comme en RDC d'ailleurs, l'administration est soumise à l'obligation de respecter les traités internationaux pour autant qu'ils aient été régulièrement ratifiés. En droit belge, l'administration doit, en effet, veiller à exercer ses attributions de manière à ne pas méconnaître les droits et les libertés fondamentaux reconnus par l'ordre international.⁴⁷¹ Une certaine doctrine distingue la légalité interne de la légalité externe.⁴⁷² La première peut porter sur les règles de compétences, les formes et les formalités légales et sur les exigences de délais (délai de recours par exemple), tandis que la deuxième est relative à l'objet de l'acte, aux motifs de celui-ci et au but de l'acte.⁴⁷³ Il convient de s'attarder, tant en Belgique qu'en RDC, sur l'institution chargée de ce contrôle ainsi que sur sa mission.

b. Le contrôle de légalité en droit belge

Aux termes de l'article 160, alinéa 1, de la Constitution, « il y a, pour toute la Belgique, un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi ». La loi

⁴⁶⁸ M. VERDUSSEN et R. ANDERSEN, « Syllabus de cours de droit administratif », Louvain-la-Neuve, UCL., 2000-2001, p. 32.

⁴⁶⁹ M. VERDUSSEN et R. ANDERSEN, op. cit., p. 32.

⁴⁷⁰ Idem.

⁴⁷¹ M. VERDUSSEN et R. ANDERSEN, op.cit., p. 33, citant M. VERDUSSEN et D. BRUYN, « La protection des droits de l'homme et le rôle des administrations en Belgique », in R.I.S.A., 1999, p. 495.

⁴⁷² Idem, p. 33.

⁴⁷³ Ibid., p. 59.

dont il est question est celle coordonnée sur le Conseil d'État du 12 décembre 1973 et qui dispose en son article 1^{er} qu'« Il y a un Conseil d'État comprenant une section de législation et une section d'administration ». Selon le même article 160, § 2, la section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets ou propositions de loi, de décret et d'ordonnance ou d'amendements à ces projets et propositions, dont elle est saisie par le président du Sénat, de la Chambre des représentants, d'un conseil de communauté ou de Région, de la Commission communautaire française ou de l'Assemblée réunie visées respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

La compétence de la section d'administration est déterminée par l'article 7 des mêmes lois qui stipule que « La section d'administration donne des avis motivés ou statue par voie d'arrêts, dans les cas prévus par la présente loi et les lois particulières ». Il s'en suit, dit Francis Delpérée « que cette section exerce l'essentiel de ses responsabilités dans le domaine du contentieux administratif ».⁴⁷⁴ Elle connaît du contentieux de l'excès de pouvoir et peut donc annuler les actes administratifs illégaux, qu'ils émanent des collectivités locales ou des autorités gouvernementales et administratives qui sont organisés au niveau fédéral, communautaire ou régional. Elle peut également annuler les actes administratifs des organes des assemblées législatives et du pouvoir judiciaire et connaît du contentieux des droits politiques (par exemple du contentieux des élections communales), ce qui lui permet d'examiner en appel ou en cassation les litiges qui ont été portés devant des juridictions administratives de degré inférieur.⁴⁷⁵ Dans d'autres contentieux, la section d'administration remplit une fonction juridictionnelle, notamment en matière de fonction publique, de l'enseignement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.⁴⁷⁶

c. Le contrôle de légalité en droit congolais

Ce contrôle est exercé en RDC par la section administrative de la Cour suprême de justice qui comprend aussi la section judiciaire. Contrairement à la Belgique où la Cour d'arbitrage, la Cour de cassation et le Conseil d'État, existent, chacun de manière autonome, en RDC, il n'existe qu'une Cour suprême de justice qui fait office de Cour de cassation et de Conseil d'État. Le fonctionnement de cette dernière n'est pas sans conséquence sur la protection des droits et des libertés des citoyens. La CSJ siégeant seulement à la capitale à Kinshasa, il peut arriver que sa juridiction administrative fasse défaut à l'intérieur du pays où seule la section administrative d'une cour d'appel peut, si elle en a les moyens, se saisir du contrôle de légalité des actes administratifs au niveau provincial. Relevons, qu'à ce niveau inférieur, le travail est presque bâclé à cause de certaines carences dont font l'objet certains magistrats près cette section. La nouvelle Constitution instituée, en ses articles 154 et 155, un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'État et des cours et tribunaux administratifs dont l'organisation, la compétence et le fonctionnement seront fixés par une loi organique.

Nous ne nous empêchons pas de remettre déjà en cause la volonté du constituant congolais dans la concrétisation de ce projet, étant entendu que celui-ci n'est pas arrivé à doter les juridictions administratives qui existaient déjà des moyens humains et matériels suffisants pour permettre à ces derniers de réaliser leur mission. De même, le Code judiciaire avait prévu depuis bien longtemps l'institutionnalisation des tribunaux de paix dans les endroits reculés du pays, du moins dans les territoires ruraux mais aucun de ceux-ci n'a vu le jour. S'agit-il là d'une insuffisance des moyens ou d'un défaut de volonté politique ? La réponse à cette question peut constituer un autre sujet de débat.

⁴⁷⁴ F. DELPERÉE, « Le système constitutionnel de la Belgique », Mise à jour du 1^{er} août 2000, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2000, p. 222.

⁴⁷⁵ Idem.

⁴⁷⁶ Idem.

En attendant la mise en place effective de ces juridictions administratives, dont nous espérons que la composition reflétera au moins la « haute facture » intellectuelle de ceux qui seront chargés de les animer, limitons-nous à préciser la compétence de l'actuelle section administrative. En effet, selon l'article 87 du Code judiciaire congolais, celle-ci connaît, en premier et dernier ressorts, des recours pour violation de la loi formés contre les actes, règlements et décisions des autorités centrales. Les requêtes en annulation ne peuvent être introduites que par les particuliers justifiant que l'acte, la décision ou le règlement entrepris leur fait grief et qu'il a été pris en violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité ou qu'il y a eu excès ou détournement de pouvoir.

C'est le troisième paragraphe de cette disposition qui révèle l'arbitraire qui peut caractériser le juge administratif près la Cour suprême. Selon cette disposition, la Cour, donc la section administrative, « apprécie souverainement quels sont les actes du conseil exécutif qui échappent à son contrôle ». Pour se rendre compte de l'ampleur de cet arbitraire dans la sélection des actes pouvant faire l'objet de l'examen du juge administratif suprême, il faut se situer à l'époque où la loi organisant la Cour suprême de justice a été adoptée. C'est en effet après le coup d'État dit « révolutionnaire » de 1965 que le président Mobutu a remplacé les trois pouvoirs classiques de l'État par les organes du Mouvement populaire de la révolution (le MPR, parti État) qui sont le conseil législatif, le conseil judiciaire et le conseil exécutif. Ainsi, à supposer qu'un acte ait été pris en vue de défendre les idéaux du MPR et ce, en violation de la loi, le juge administratif suprême n'aurait pas été en mesure d'annuler celui-ci sans risquer d'être lui-même arrêté. Encore qu'à l'époque, pour être désigné juge, il fallait aspirer aux idéaux du même parti.

Il apparaît clairement que la liberté d'expression ne pouvait pas trouver protection sous l'empire d'un pareil Code ou d'une pareille loi. Qu'à cela ne tienne, l'article 146 du même Code confère aux sections administratives des Cours d'appel la compétence de connaître en premier ressort des demandes en annulation des actes, décisions et règlements des autorités régionales et locales. Il est à noter qu'il est institué, en RDC, une Cour d'appel au chef-lieu de chaque province ou région. Cette répartition de ces juridictions nous paraît insuffisante pour tout le pays car les chefs-lieux des provinces congolaises se trouvent à de longues distances par rapport aux autres entités administratives locales. La solution adoptée par le législateur congolais pour les localités où il n'existe pas d'autre juridiction compétente est encore pire pour la défense des droits et des libertés des citoyens de celles-ci.

En effet, aux termes de l'article 158 du Code judiciaire zaïrois⁴⁷⁷ : « Dans le cas où il n'existerait pas d'autre juridiction compétente, la section administrative de la Cour suprême de justice connaît, en premier et dernier ressorts, des demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral, résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République, des régions ou des entités locales ». Cet article consacre la responsabilité de l'administration. Elle fait une différence inutile entre les autorités de la République et les autorités régionales et locales comme si ces dernières n'étaient pas des autorités de la République. Il ne tient pas compte de la difficulté qu'ont les administrés à atteindre la capitale, siège de la CSJ, quand ils ne savent pas déjà atteindre le chef-lieu de leur province.

En définitive, bien qu'institué par l'actuelle Constitution, le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi par la Cour suprême de justice n'est pas non plus de nature à assurer la protection de la liberté d'expression au Congo pour diverses raisons liées à la dépendance des magistrats près de cette Cour, au dysfonctionnement dans l'organisation et à l'inaccessibilité de la capitale, Kinshasa. En effet, jusqu'à aujourd'hui, les magistrats (parfois membres des partis politiques) sont encore désignés par le chef de l'État, parfois sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature qui est, du reste, un service du ministère de la Justice. Cette anomalie dans la nomination ne peut, l'on s'en doute, que porter atteinte au principe d'indépendance qui gouvernerait cette Cour

⁴⁷⁷ Actuellement, l'on parlerait du Code judiciaire congolais. Il n'en est rien car le code dont s'il s'agit n'est qu'une compilation des législations mises à jour au 31 janvier 1986 par le Service de documentation et d'études du département de la Justice sous la direction de Kalongo Mbikayi.

qui subit quotidiennement l'influence politique des gouvernants. Une des conséquences de cette dépendance a été l'incendie de certains bâtiments de cette institution en mars 2007 par les partisans d'un candidat malheureux à la présidence de la RDC qui contestait la partialité avec laquelle la Cour avait tranché le litige relatif au contentieux électoral.

En deuxième lieu, les magistrats près de celle-ci, n'échappent pas au délabrement des conditions dans lesquelles fonctionne l'appareil judiciaire congolais. Ils sont obligés, tout comme leurs collègues des cours et tribunaux inférieurs, de monnayer la justice pour survivre. Enfin, l'accès à cette Cour suprême de justice pose énormément des problèmes. Sa situation géographique (située à la capitale, Kinshasa, à plus de 2000 kilomètres à vol d'oiseau de Goma, une ville de l'Est) ne permet pas aux justiciables lésés par un acte législatif ou administratif provincial d'accéder au juge suprême. Ainsi, leurs recours sont forclos, ce qui conduit parfois à la justice privée, source de conflits sanglants dans plusieurs provinces de ce pays. Il en est de même des avocats qui plaideraient leurs causes devant ce juge. En effet, les conditions d'accès à la profession près de cette Cour sont très rigides et rendent impossible l'action de ces auxiliaires de justice et défenseurs des droits et des libertés fondamentaux. Il faut avoir exercé pendant dix ans pour prétendre plaider près la Cour suprême de justice.

3. Le contrôle des cours et tribunaux

Un État de droit ne se conçoit pas sans le « droit des droits », c'est-à-dire la faculté d'obtenir que justice soit rendue pour être rétabli dans ses droits.⁴⁷⁸ Le droit international et européen consacre le droit au juge comme un droit essentiel autant qu'une garantie. C'est le cas de la DUDH⁴⁷⁹ que complète le PIDCP.⁴⁸⁰ C'est aussi le cas avec la CEDH.⁴⁸¹ Il y a bien dans ces différents textes une obligation de moyen, celle d'organiser un recours effectif mais aussi une obligation de résultat : la justice doit être rendue dans un délai raisonnable.⁴⁸² En RDC, la Constitution reconnaît à l'article 150 que le pouvoir judiciaire est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens.

a. Le cadre et les principes du contrôle juridictionnel

Les cours et tribunaux ordinaires, pour mener à bien leur mission sociale, connaissent, sur le plan institutionnel, un certain nombre de garanties théoriques ou principes démocratiques sans lesquels le contrôle juridictionnel est à reléguer au rang de pièce de musée ou de satisfaction de l'esprit car ils sont les bases de toute action judiciaire. Ces principes sont : la séparation des pouvoirs, l'indépendance, le principe de légalité, la suprématie de la constitution. L'article 6 de la CEDH les définit en termes de conditions auxquelles doit satisfaire l'appareil judiciaire national. Ces principes, plutôt restrictifs, ont fait l'objet d'une interprétation constructive de la part de la Cour européenne des droits de l'homme.⁴⁸³

C'est ainsi que dans son préambule, la Convention des Nations unies sur les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature (adoptée par le septième Congrès pour la prévention du

⁴⁷⁸ R. CHARVIN, J.-J. SUEUR, « Droits de l'homme et libertés de la personne », Paris, Litec, 1994, p. 235.

⁴⁷⁹ Article 8 « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi ».

⁴⁸⁰ Articles 2-3 du PIDCP.

⁴⁸¹ Articles 6 et 13.

⁴⁸² R. CHARVIN, J.-J. SUEUR, op. cit., p. 236.

⁴⁸³ J. VAN COMPERNOLLE, « Cours de théorie et pratique de la fonction de juge », Louvain-la-Neuve, UCL, année académique 2001-2002.

crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985) suggère que l'organisation et l'administration de la justice, dans chaque pays, s'inspirent de ces principes et que des efforts soient déployés pour les traduire pleinement dans la réalité. Il s'ensuit que le non-respect de ceux-ci par un quelconque État partie constitue une violation de ses engagements pris en vertu du droit international et l'exposerait à des sanctions.

b. Le contrôle juridictionnel

C'est la plus sûre des garanties de protection de la liberté d'expression et de toute autre liberté ou à tout le moins, celle à laquelle on a le plus facilement accès. C'est le plus proche et ultime recours car il donne ses chances au faible et à l'opprimé, fait du juge le protecteur de leur dignité et répond à cette aspiration fondamentale de l'homme qu'est le désir de justice.⁴⁸⁴ « C'est une chose surprenante que la puissance d'opinion accordée en général par les hommes à l'intervention des tribunaux. Cette puissance est si grande qu'elle s'attache encore à la force judiciaire dont la substance n'existe plus, elle donne un corps à l'ombre ».⁴⁸⁵

L'objet du contrôle juridictionnel est constitué par la sanction des atteintes ou des violations apportées à la liberté d'expression et, plus précisément, des actes par lesquels se traduit nécessairement cette méconnaissance. Ces actes peuvent émaner des particuliers ou des autorités administratives. En effet, dans l'affaire Van der Heyden contre les Pays-Bas, la Cour européenne des droits de l'homme considère que l'article 10 de la CEDH doit être appliqué dans les relations entre personnes privées sous peine d'être dénué de véritable effectivité⁴⁸⁶. En l'espèce, le requérant avait été licencié du fait de son activité dans un parti politique déterminé. L'État, à travers son appareil judiciaire, a donc l'obligation de prendre les mesures pour éviter que la liberté d'expression et ses corollaires soient menacés par l'ingérence des tiers. Inversement, l'article 10, § 2 prévoit expressément que la liberté d'expression peut faire l'objet de limitation en vue d'assurer « la protection de la réputation et des droits d'autrui ».

Ce qui nous intéresse, ce sont les comportements des autorités administratives et politiques congolaises, voire l'hostilité d'une certaine catégorie de la population vis-à-vis des journalistes. Ces comportements restreignent la liberté d'expression ou de la presse et peuvent consister en des atteintes à l'intégrité physique des professionnels des médias. En effet, aux termes de l'article 153 de la Constitution de 2006, ce sont la Cour de cassation, la Cour d'appel, les tribunaux de grande instance et les tribunaux de paix qui remplissent cette mission juridictionnelle. La Cour de cassation est la plus haute instance du pouvoir judiciaire congolais. Elle connaît des pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les cours civiles et militaires. La Cour d'appel vient immédiatement après la Cour de cassation, suivie du Tribunal de grande instance et, au bas de l'échelle, le Tribunal de paix.

Des lois ordinaires déterminent de manière détaillée l'organisation et la compétence de ces juridictions qui fonctionnent avec, à leurs côtés, le Ministère public qui surveille l'exécution des actes législatifs, des actes réglementaires et des jugements et poursuit d'office cette exécution dans les dispositions qui intéressent l'ordre public. Ce même ministère public est chargé de la surveillance de tous les officiers de police judiciaire, des officiers publics et des officiers ministériels et veille au maintien de l'ordre dans les cours et tribunaux, sans préjudice des pouvoirs du juge qui a la police de l'audience. En matière répressive, le Ministère public congolais recherche les infractions, reçoit les plaintes et les dénonciations, accomplit tous les actes d'instruction et saisit les cours et tribunaux. En matière civile,

⁴⁸⁴ M. DRAM, « Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques », Paris, LGDJ, 1968.

⁴⁸⁵ M. DRAM, citant A. DE TOCQUEVILLE, op. cit., p.16.

⁴⁸⁶ Cour eur. D. H., Van der Heyden c. Pays-Bas, déc. du 8 mars 1985, DR41, pp. 264 et ss.

les officiers du Ministère public congolais peuvent agir par voie d'action principale dans l'intérêt de toute personne physique lésée qui serait inapte à ester en justice, à assurer sa défense et à y pourvoir.

Il existe un parquet à côté de chaque juridiction. Au niveau du Tribunal de paix, il existe un officier du Ministère public près de celui-ci. Au Tribunal de grande instance est associé un parquet de grande instance. À la Cour d'appel, un parquet général près de celle-ci et au niveau de la Cour de cassation, un parquet général de la République. Notons cependant que c'est la Cour suprême de justice actuelle qui fait office de Cour de cassation par le truchement de sa section judiciaire. Notons aussi qu'il existe des cours militaires qui sont des juridictions indépendantes des juridictions civiles et qui ne connaissent que des infractions spéciales, notamment celles commises par les membres des forces armées et de la police nationale. À chaque cour militaire est associé un auditorat militaire qui fait office de ministère public près de ces juridictions d'exception.

Il convient de noter que malgré la consécration constitutionnelle de toutes ces juridictions, les principes d'indépendance et d'impartialité qui gouvernent toute action judiciaire sont loin d'être la préoccupation de celles-ci. D'abord du point de vue organisationnel, certains officiers du Ministère public assument aussi des missions juridictionnelles. C'est le cas au niveau du Tribunal de paix où ne siège qu'un seul juge qui fait aussi office de ministère public. Il est donc à la fois juge et partie, ce qui remet en doute son impartialité dans la poursuite d'une affaire pénale. Ainsi, si un journaliste diffame ou lèse un magistrat de cette juridiction, il se verra tout de suite condamné par le même magistrat qui instruit la cause et qui condamne car à ce niveau, on ne peut même pas récuser ou demander la déportation de ce magistrat unique.

En outre, contrairement aux dispositions de l'article 82 de la nouvelle Constitution et malgré l'existence d'un Conseil supérieur de la magistrature, l'indépendance du magistrat congolais pose problème dans la mesure où c'est le président, membre du pouvoir exécutif qui nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, par ordonnance, les magistrats du siège et du parquet. En principe, selon cette disposition constitutionnelle, le président de la République ne peut le faire que moyennant l'avis du Conseil supérieur de la magistrature et le contreseing du Premier ministre.

Pas plus tard qu'en janvier 2008, le président de la République, motivé certainement par des intérêts d'opportunité politique, avait nommé des hauts magistrats et des magistrats près la Cour suprême de justice, près le parquet général de la République et près de certaines juridictions inférieures de Kinshasa, sans l'avis de personne. Il en a aussi mis certains à la retraite de la même manière. Il a pris des ordonnances qui ont fait, à l'époque, l'objet de plusieurs critiques. Parfois, certains de ces magistrats nommés sont des membres du parti politique du même président ou, du moins, proviennent de son groupe ethnique.

Ces nominations violaient non seulement les articles 82 et 149 de la Constitution relatifs à la nomination et à la révocation des magistrats et à l'indépendance du pouvoir judiciaire mais violaient aussi la Convention des Nations unies sur les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature dont l'article 10 veut que « Toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives. La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation ». La promotion, la nomination des magistrats, des juges, dit l'article 13 de la même Convention, « doit être fondée sur des facteurs objectifs, notamment leur compétence, leur intégrité et leur expérience ».

Ensuite, sur le plan fonctionnel, le magistrat congolais n'est pas rémunéré à sa juste valeur. Son salaire mensuel est de loin inférieur à celui d'un député qui gagne mensuellement plus au moins cinq mille dollars américains. Il ne bénéficie d'aucun autre avantage social. À une certaine époque, le magistrat était logé et véhiculé par le gouvernement. Aujourd'hui, ces avantages sont un leurre. Ainsi, comme le souligne Daddy Bujitu, « la corruption a élu domicile dans les palais de justice et les parquets et gangrène tout le système judiciaire congolais. Les procès en justice ne se règlent qu'à coup de billets

de banque ».⁴⁸⁷ La justice est rendue au prix du plus offrant. La RDC viole ainsi l'article 7 de la Convention précitée qui exige de chaque État membre qu'il fournisse les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions. L'obligation ainsi consacrée par cette disposition internationale et violée par ce pays est une obligation de résultat en ce sens qu'elle porte sur un droit de l'homme de « la première génération », le droit à un procès équitable. L'État est tenu de réaliser cet objectif.

Les journalistes et autres professionnels des médias n'osent pas faire état de ces violations. Des journalistes sont torturés, arrêtés et détenus comme pour plaire aux tenants du pouvoir qui ont nommé ces mêmes magistrats. Cette justice de complaisance ou d'alliance n'est pas, en tout cas, de nature à promouvoir la liberté d'expression des médias, encore moins celle de la presse nécessaire à toute démocratie naissante. Le décalage entre l'idéal que visent les principes cités ci-dessus et la situation réelle de la justice au Congo ne peut pas permettre aux médias d'assurer leur mission pour l'avènement d'une réelle démocratie dans ce pays. Les cours et tribunaux ordinaires sont certes constitutionnellement compétents dans les provinces où il est institué une Cour d'appel. Mais ici aussi, les magistrats travaillent dans la précarité et s'adonnent à la corruption qui gangrène tout le système judiciaire congolais. Parfois, ils sont intellectuellement mal formés pour se saisir des litiges d'une grande complexité.

4. Le contrôle spécifique des organes de la CEDH

Tout au long du développement de ce travail, nous ne cesserons de démontrer les faiblesses de la législation congolaise en matière de liberté d'expression et de la presse. À ces faiblesses, avons-nous dit, s'ajoutent les carences de la justice qui trouvent leur origine dans la corruption, la précarité des conditions de vie des magistrats et l'ingérence permanente de l'exécutif congolais dans le fonctionnement de la justice, mettant ainsi son indépendance en jeu. Il nous semble et c'est l'objet de la présente section, que l'incorporation des normes internationales dans le droit congolais des médias, à l'instar des principes consacrés par l'article 10 de la CEDH, contribuerait à dissiper ces manquements.

À la différence de certains autres articles de la Convention qui énoncent des droits indérrogeables en toutes circonstances comme l'article 3 sur l'interdiction de la torture, la liberté d'expression, au sens de la CEDH, n'est pas un droit absolu. Selon l'article 10, §2, son exercice qui comporte des droits et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions. Encore faut-il que ces limites soient prévues par la loi, qu'elles visent un des buts énumérés par le même article et qu'enfin, elles soient nécessaires, dans une société démocratique, à la réalisation de ces buts et donc proportionnées à l'objectif à atteindre. Il en résulte que l'article 10 permet aux États membres de soumettre à un régime d'autorisation les entreprises de radio, de cinéma et de télévision en matière de protection des droits d'autrui, de la religion (arrêt *Otto Preminger Institut contre l'Autriche* de 1994, à propos de la diffusion d'un film tiré de la pièce de Panizza, « Le Concile d'amour »), de la protection de la morale (Arrêt *Muller contre la Suisse* de 1988, à propos de mesures prises contre l'auteur de toiles jugées obscènes) et de la sécurité nationale ou de l'ordre public.

Ces restrictions ne sont permises que si elles sont prévues par la loi (exigence de la légalité), si elles poursuivent un but légitime (exigence de la légitimité) comme la protection de la morale, de la santé, du pluralisme, de la répartition équitable de fréquence et si elles sont nécessaires dans une société démocratique (exigence de la proportionnalité), c'est-à-dire proportionnelle au but poursuivi. Donc, chaque fois que l'autorité prendra des mesures préventives ou restrictives de la liberté d'expression,

⁴⁸⁷ D. BUJITU, « Revue du droit des médias : République démocratique du Congo. Manuel destiné aux professionnels », Johannesburg, 2006, p. 9.

elle doit s'assurer que ces trois critères ont été respectés. À défaut, en cas de recours, l'État membre risque de se voir condamné par la Cour de Strasbourg.

La première exigence tient à la nécessité d'une norme, d'une loi au sens matériel du terme qui prévoit la restriction. Autrement dit, comme en matière pénale où il n'y a pas d'infraction ni de peine sans loi, il n'y a pas d'ingérence dans la liberté d'expression sans une loi qui la prévoit. Il faut entendre la « loi » au sens large. Il peut s'agir d'un règlement, d'un arrêté, d'une ordonnance, d'une loi au sens formel (éditée par le Parlement), du droit non écrit ou de la jurisprudence dans les pays de la Common Law ou même du droit international régulièrement introduit dans l'État membre. La même loi doit être accessible et précise.

Pour ce qui nous concerne, nous avons suffisamment démontré que les lois prévoyant les ingérences dans la liberté d'expression en RDC étaient imprécises et inaccessibles dans la mesure où, non seulement, elles n'ont pas été publiées dans le journal officiel mais, en outre, elles n'ont pas été portées à la connaissance du destinataire principe. En tout cas, il serait injuste, en la matière, d'opposer au citoyen congolais le principe de « nul n'est censé ignorer la loi », étant donné le manque de volonté du pouvoir congolais d'en faciliter la vulgarisation.

La deuxième exigence est indéniablement rencontrée si l'ingérence correspond à l'un des objectifs énoncés dans la clause de limitation (article 10, §2) sans discrimination arbitraire et sans détournement de pouvoir, c'est-à-dire que l'ingérence ne peut pas être considérée légitime si elle a été prise pour d'autres fins (par exemple pour boycotter la campagne électorale d'un opposant politique, à moins que l'État défendeur en prouve le caractère nuisible pour l'ordre public). D'où d'ailleurs, la remise en cause des notions imprécises d'ordre public, des bonnes mœurs ou de loi, constituant les causes de limitation en RDC.

En outre, quand elle exerce son contrôle de proportionnalité, la Cour de Strasbourg considère que l'adjectif « nécessaire » implique l'existence d'un « besoin social impérieux » de recourir à l'ingérence visée. Il s'ensuit, qu'une mesure administrative visant à interdire un meeting d'une campagne électorale caractérisée par la haine ethnique, raciale ou la xénophobie répond bien à cette exigence. La Cour européenne des droits de l'homme se montre particulièrement exigeante dans l'examen des conditions que ces ingérences doivent remplir pour être compatibles avec la CEDH. La liberté d'expression est un principe fondamental dans une société démocratique⁴⁸⁸ et les restrictions autorisées appellent une interprétation stricte.⁴⁸⁹

La profondeur du contrôle européen sur les ingérences étatiques marque bien le souci du juge européen de préserver la société démocratique de tout excès de l'État et de promouvoir la liberté d'expression.⁴⁹⁰ Pour la Cour européenne des droits de l'homme, « la liberté d'expression, consacrée par le paragraphe 1 de l'article 10, constitue l'un des fondements essentiels de la société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent ; ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'y a pas de société démocratique ». ⁴⁹¹ Sur cette base, la Cour interprète favorablement la liberté de la presse et la liberté d'expression au détriment des ingérences étatiques qui restreignent le débat politique. C'est ainsi qu'elle exerce un contrôle *in concreto*, prenant en considération les circonstances propres à chaque espèce. Ce contrôle est particulièrement strict lorsqu'il s'agit d'un débat d'idées dans le champ politique en ce sens que le débat politique est inhérent et essentiel à la démocratie. Cela justifierait d'ailleurs l'importance du débat contradictoire pendant une campagne électorale. Le rôle éminent de

⁴⁸⁸ Cour eur. D. H., arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, précité.

⁴⁸⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26 avril 1979, req. n° 6538/74, § 65, in, www.juricaf.org

⁴⁹⁰ G. COHEN-JONATHAN, « Article 10 », in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, L.E. PETITI, E. DECAUX et P.H. IMBERT (dir.), 2^e éd., Paris, Economica, 1999, p. 365.

⁴⁹¹ Cour eur. D. H., arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, précité.

« chien de garde », ⁴⁹² de stimulateur du libre jeu du débat politique, cœur même de la notion de société démocratique, ⁴⁹³ joué par la presse dans un État de droit, diminue sensiblement la marge d'appréciation étatique. L'État ne saurait restreindre ni la libre critique ni la liberté de s'opposer au gouvernement en place. Il ne saurait affaiblir la liberté des journalistes de critiquer les personnalités politiques y compris les chefs d'État étrangers. ⁴⁹⁴

⁴⁹² Cour eur. D. H., arrêt Thorgeir Thorgeirson c. Islande, 25 juin 1992, req. n° 13778/88, § 63, in www.juricaf.org

⁴⁹³ Cour eur. D. H., arrêt Lingens c. Autriche, précité.

⁴⁹⁴ Cour eur. D. H., arrêt Castells c. Espagne, 23 avril 1992, req. n° 11798/85, URL : hudoc.echr.coe.int

CHAPITRE III — LE DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION

Ni l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ni l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne traitent explicitement du droit du public à l'information. À ce titre, Emmanuel Derieux écrit que « le principe du droit à l'information, n'étant pas véritablement formulé dans aucune déclaration ou convention internationale, relève surtout de l'exposé de théories ou de la formulation d'espoirs ou de revendications ».⁴⁹⁵ Il ajoute que « même à le considérer comme un principe que le droit interne devrait respecter, l'article 19 du PIDCP, aux termes duquel « tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression » consacre davantage une liberté qu'un droit ».⁴⁹⁶

Si la liberté de l'information figure normalement dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en liaison avec le droit à la liberté d'expression, elle s'avère aussi définie, dans ses différentes composantes, avec suffisamment de précision pour pouvoir acquérir une autonomie conceptuelle croissante par rapport à la liberté de pensée et d'expression. Ceci, très certainement, en raison du rôle primordial que l'information, prise au sens le plus large, est appelée à jouer dans les systèmes juridiques contemporains, en tant que service collectif et non seulement comme exigence individuelle. Il faut considérer en effet l'influence déterminante que les moyens de communication de masse exercent sur l'opinion publique, jusqu'à engendrer, dans certaines conditions, une sorte de dépendance aux médias qui pose des problèmes aussi graves que ceux qui sont liés à un régime d'information non libre ou contrôlée. C'est pour cette raison que nous abordons, de manière indépendante, l'analyse du droit du public à la liberté d'information. Relevons en passant que cette liberté consiste davantage en une faculté de recueillir l'information disponible plutôt qu'en un droit véritable. Droit et liberté ne sont donc pas des termes synonymes mais ils peuvent parfois se confondre ou s'opposer.

Ce chapitre est consacré aux fondements idéologiques et à la reconnaissance du droit à l'information (section 1), à la notion, à la portée et aux éléments constitutifs de la liberté de l'information (section 2), au titulaire et à l'accès à ce droit (section 3), au caractère public de l'information (section 4) et, enfin, aux différentes qualités d'une information (section 5).

Section 1 — Les fondements idéologiques et la reconnaissance du droit à l'information

Nous voulons, dans cette section, nous consacrer brièvement aux origines du droit du public à l'information en retraçant les caractères juridiques fondamentaux de la pensée libérale pour faire ensuite état du glissement résultant de la modernisation de la pensée libérale par lequel on en vint à parler du droit à l'information (paragraphe 1) avant de parler de la reconnaissance du droit du public à l'information (paragraphe 2).

§ 1. Les fondements idéologiques du droit du public à l'information

L'émergence de la notion du droit à l'information est attribuée aux divers mouvements d'idées qui ont conduit à l'évolution de la conception traditionnelle des droits de l'homme (incluant ceux dont l'objet

⁴⁹⁵ E. DERIEUX, « L'intérêt public en droit de la communication », Paris, LÉGIPESSÉ, n° 57, Chroniques et opinions, p. 81.

⁴⁹⁶ Idem.

est la circulation des informations concernant les faits d'actualité et l'expression des opinions sur les questions d'intérêt général) dans les États dont l'organisation sociale se fonde sur les principes de la démocratie et du libéralisme.⁴⁹⁷ Elle suppose également, d'une part, la prise de conscience des possibilités offertes par le développement des techniques de diffusion collective et, d'autre part, l'adhésion à la thèse voulant que l'information soit devenue une nécessité tant à des fins individuelles que sociales.⁴⁹⁸

A. La conception libérale de l'information

Fernand Terrou trouve les racines de la liberté d'information aux XVII^e et XVIII^e siècles.⁴⁹⁹ En effet, les revendications de cette époque vont dans le sens d'un affranchissement du contrôle exercé tant par le pouvoir civil que par les autorités ecclésiastiques qui obligeaient la presse périodique comme d'ailleurs les autres formes d'imprimés, à la stricte observance des orthodoxies. Visant particulièrement l'exemple français, Beaumarchais, cité par le même auteur, a brossé, sous une forme satirique, le tableau du régime de l'imprimerie dans les sociétés autoritaires : « Pourvu que je ne parle dans mes écrits ni de l'autorité, ni du culte, ni de la politique, ni des gens en place, ni des corps en crédit, ni de l'opéra et des autres spectacles, ni de personne qui tienne à quelque chose, je puis tout imprimer sous la direction de deux ou trois censeurs » (Le Barbier de Séville, acte V, scène).⁵⁰⁰

S'inscrivant dans un vaste mouvement visant la reconnaissance d'une sphère d'autonomie individuelle à l'intérieur de laquelle l'État ne peut s'immiscer, la lutte pour la liberté d'expression connaît un aboutissement, au moins sur le plan des principes, lors de l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 11 proclame que « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme (...) ». ⁵⁰¹ La France n'était certes pas alors le seul État à reconnaître la liberté d'expression ; elle ne fut d'ailleurs pas le premier. Déjà en 1695, la censure fut abolie en Angleterre.⁵⁰² Cette libéralisation du régime de l'imprimerie ne fera jamais l'objet d'une proclamation solennelle. Aux États-Unis, à l'instar de l'exemple français, la liberté de la presse est inscrite, à titre de droit naturel de l'individu, dans divers textes fondamentaux au cours de la seconde moitié du XVIII^e siècle.⁵⁰³

Dans cette conception libérale de l'information, il sera naturel que l'entreprise de presse jouisse entièrement de la liberté du commerce et de l'industrie, l'information constituant en effet une libre marchandise comme n'importe quel autre produit. Les principes du libéralisme paraissent donc, à compter de cette époque comme l'indispensable corollaire de la liberté de publication. Ainsi que le souligne Francis Balle : « Désormais, la liberté d'informer ne pouvait plus être dissociée de celle des supports matériels nouveaux de l'information. La liberté devait s'étendre aux moyens de l'information et aux entreprises dans le cadre desquelles ceux-ci furent progressivement mis en place ». ⁵⁰⁴ Qui plus est, l'exercice de la profession de journaliste ne devra pas être entravé par une surveillance du pouvoir politique. La presse doit pouvoir jouer son rôle essentiel de contre-pouvoir, sans lequel la survie des institutions démocratiques peut être menacée.

⁴⁹⁷ P. TRUDEL, J. BOUCHER, R. PIOTTE, J.M. BRISSON, « Le droit à l'information. Émergence, reconnaissance et mise en œuvre », Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1981, p. 2.

⁴⁹⁸ Idem, p. 2.

⁴⁹⁹ Fernand TERROU, « L'information », Paris, PUF (Que Sais-Je ?), 1968, p.15 à 17 cité par P. TRUDEL, et alii, op.cit., p. 2.

⁵⁰⁰ F. TERROU, op.cit., p. 2.

⁵⁰¹ F. TERROU, op. cit., p. 3 citant M. DUVERGER, « Constitutions et documents politiques », Paris, PUF (Thémis), 1971, p. 10.

⁵⁰² J.-M. AUBY et DUCOS-ADER, « Droit de l'information », Paris, Précis Dalloz, 1976, p. 27. Cette mesure a été appliquée dans les colonies anglaises d'Amérique.

⁵⁰³ À la veille de la Révolution américaine, le Virginia's Bill of Rights du 12 juin 1776 proclame que « the freedom of press is one of the great bulwarks of liberty, and can never be restrained but by despotic governments ».

⁵⁰⁴ F. BALLE, « Institutions et publics des moyens d'information », Paris, Montchrestien, 1973, p. 191.

Au terme de cette longue évolution, les fondements de la conception libérale de l'information avaient été posés. Celle-ci permet, aujourd'hui encore, de légitimer le statut juridique des entreprises de presse dans les démocraties occidentales. Par-delà la simple proclamation de la liberté d'expression, la doctrine libérale suppose que chaque individu possède un droit imprescriptible de publier ses connaissances et ses opinions. L'État a le devoir de s'abstenir d'en empêcher l'exercice. La seule prérogative qui lui reste est le pouvoir de sanctionner, a posteriori, les abus de cette liberté qui sont susceptibles de porter atteinte à la réputation d'autrui ou de mettre en péril l'existence même de l'État.

La doctrine libérale ne fait aucune distinction entre les moyens utilisés pour exercer cette faculté. Qu'un message soit communiqué à quelques personnes dans le cadre d'une conversation ou qu'il s'adresse à des milliers d'individus qui peuvent constituer la clientèle d'un journal, l'État doit conserver la même attitude d'abstention dans un cas comme dans l'autre. Pour cette doctrine, pour que la presse se développe, il faut qu'elle profite du régime de la liberté d'entreprise applicable aux autres activités commerciales. Ainsi, les organes de presse doivent être librement créés, sans autorisation préalable ni cautionnement. Celle-ci met un accent particulier sur la concurrence qu'elle considère comme la source de l'industrialisation de l'information et permet le maintien de la liberté de choix des individus. Elle est intéressante pour notre sujet d'étude en ce qu'elle pose l'exigence d'une pluralité des sources tenant au fait que la vérité ou l'objectivité résulte, selon une formule de Balle, « du libre heurt des multiples subjectivités »⁵⁰⁵ comme qui dirait du « choc d'idées jaillit la lumière ».

Selon l'expression de Bernard Voyenne, cette théorie repose « sur le postulat que la vérité n'est pas une donnée immanente mais plutôt qu'elle ne peut être découverte autrement que par la confrontation des idées ».⁵⁰⁶ Pour lui, le droit à l'expression est donc « la conséquence d'une conviction fondamentale qui en est à la fois la cause et la justification. C'est la croyance en l'universalité des lumières naturelles. Tout homme détient une part de la raison qui elle-même n'est pas ailleurs qu'en l'homme. Dès lors, étouffer cette voix ou même la contraindre, c'est offenser la raison même et, en quelque sorte, attenter à l'ordre de la nature ».⁵⁰⁷ Nous avons vu précédemment que pareille justification de la liberté d'expression fondée sur la recherche de la vérité constitue un obstacle à la promotion de cette liberté. En effet, si un intervenant dans la presse ne dit pas la vérité, l'État peut lui retirer son droit à la parole, puisque son discours est dénué de toute véracité. De cette façon, seuls les discours considérés comme « vrais » auraient leur place dans les médias.

Par exemple, en Ouganda, en octobre 1997, deux journalistes, respectivement directeur et journaliste du quotidien « The Monitor » ont été inculpés et poursuivis pour « publication de fausses nouvelles » au titre de la section 50 du Code pénal de l'Ouganda, après la publication d'un article tiré d'une source externe. Ils avaient été acquittés en première instance. En octobre 2002, après la fermeture du Monitor, le directeur de la rédaction, son rédacteur en chef et le journaliste ont été inculpés de publication d'informations préjudiciables à la sécurité nationale et de publication de fausses nouvelles. L'affaire était partie de la publication d'un article selon lequel un hélicoptère de l'armée aurait été abattu par l'Armée de résistance du Seigneur (Lord's resistance army) dans le nord du pays.

Toutefois, en novembre 2002, les deux journalistes, considérant que les poursuites engagées contre eux constituaient une violation de leur droit à la liberté d'expression garanti par la Constitution, ont déposé une requête auprès de la Cour constitutionnelle. Déboutés de cette requête, ils ont interjeté appel auprès de la Cour suprême qui a été de notre avis et qui a jugé nulle et inconstitutionnelle la section du Code pénal portant sur le délit de « publication de fausses nouvelles ». Par cette décision, ladite Cour réaffirma que la liberté d'expression est un droit humain fondamental. Elle a statué que les termes employés dans la section 50 du Code pénal ougandais portant sur le délit de publication de fausses nouvelles étaient trop vagues et donc imprécis et que la précision et la clarté étaient essentielles dans la définition des infractions au Code pénal.

⁵⁰⁵ F. BALLE, op.cit., p. 217.

⁵⁰⁶ B. VOYENNE, « La presse dans la société contemporaine », Paris, Armand Colin, 1971, p. 245 cité par Pierre TRUDEL et alii, op. cit., p. 6.

⁵⁰⁷ B. VOYENNE, « Le droit à l'information », Paris, Aubier-Montagne, 1970, p. 49, cité par P. TRUDEL, op. cit., p. 6.

Elle a établi, en conclusion, que le droit à la liberté d'expression s'étend au droit de détenir, de recevoir et de diffuser toutes sortes d'opinions, d'idées et d'informations. Il ne se réduit pas à des catégories telles que des opinions correctes, des idées saines et des informations véridiques. La même Cour a également déclaré que la protection d'un certain nombre de droits était l'objectif premier de la Constitution et que la limitation de l'exercice de ces droits devait être l'exception. Pour elle, le gouvernement de l'Ouganda doit permettre à tous les journalistes de travailler sans avoir à craindre de faire l'objet de poursuites. Les autorités doivent abandonner les poursuites à l'encontre des journalistes en attente d'un jugement par les tribunaux ougandais pour « publication de fausses nouvelles ».

L'apparition de la radio et de la télévision au XXe siècle viendra ébranler les fondements de la conception libérale de l'information. En effet, pour des raisons d'ordre technique liées à la gestion du spectre des fréquences, les États ne devaient plus respecter intégralement cette conception.⁵⁰⁸ L'impossibilité, pour l'État, de multiplier le nombre de postes émetteurs permettait de légitimer cet interventionnisme. La préoccupation du rôle joué par les techniques nouvelles de diffusion dans la formation de l'opinion publique et dans le processus d'éducation des masses a provoqué un changement d'attitude face à la conception libérale de l'information. Celle-ci se borne à reconnaître que la discussion est nécessaire à toute vie sociale mais ne fait que proposer un moyen, le « laisser-faire »⁵⁰⁹ (qui peut nuire au fonctionnement des médias en démocratie). Pourtant elle n'insiste pas sur les objectifs de l'information. Trudel pense d'ailleurs que « la prise en considération de telles finalités est susceptible d'entraîner un contrôle dont l'étendue est peu compatible avec le devoir d'abstention qu'imposent à l'État les dogmes du libéralisme ».⁵¹⁰

Cependant, actuellement, dans bon nombre de pays, pareille justification de l'interventionnisme étatique n'est plus de mise.⁵¹¹ Les raisons d'ordre politique sont, certes, les plus déterminantes. C'est le cas en RDC où le pouvoir de manipulation de l'opinion publique qui remettrait en cause l'autorité des gouvernants justifierait à lui seul le monopole exercé par l'État sur la radio et la télévision. Au lieu de servir d'instruments privilégiés d'une action éducative d'envergure, susceptible de toucher indistinctement toutes les catégories sociales, les pouvoirs publics en place s'en sont toujours servis comme d'instruments idéologiques de propagande et d'animation politiques. Ainsi en était-il sous le régime du président Mobutu. Ce dernier considérait en effet la radio et la télévision comme le « grand tam-tam »⁵¹² du village qui lui permettait de faire passer l'idéologie de son « Mouvement populaire de la révolution » (le MPR, parti État).

L'on comprend que toute autre personne, un opposant au régime par exemple, n'avait pas droit de cité à la radio et à la télévision nationale. Ces considérations politiques constituaient aussi un frein à l'initiative privée dans le domaine de la radio et de la télévision. Parce que le régime en place n'acceptait pas des critiques ni des contradictions, il ne permettrait pas ou n'autoriserait pas facilement à un individu ou à un opposant au régime, de créer sa chaîne de radio et de télévision. Et si cet individu ou cet opposant en créait une, nous ne pourrions pas nous empêcher de douter de la qualité du message que pareille chaîne pourrait véhiculer.

B. La conception moderne du droit du public à l'information et son exigibilité

Avec l'apparition de la radio et de la télévision dont la gestion des fréquences par l'État constitue une attaque à la doctrine libérale, la relation entre la liberté et le pouvoir, traditionnellement perçue comme un péril pour celle-ci, a été modifiée. L'État apparaît maintenant comme le garant de la même liberté.

⁵⁰⁸ P. TRUDEL, op. cit., p. 7.

⁵⁰⁹ C'est nous qui le soulignons.

⁵¹⁰ P. TRUDEL, op. cit., p. 9.

⁵¹¹ C'est nous qui le soulignons.

⁵¹² Le tam-tam était jadis considéré dans la tradition africaine comme un instrument d'alerte, de communication. Chaque fois qu'un village était attaqué, c'est par le tam-tam que le chef du village en informait ses sujets et ses voisins.

Le rôle essentiellement négatif de l'État à l'égard des libertés reconnues comme fondamentales s'est transformé de telle manière qu'il est désormais appelé à garantir que les conditions propres à leur exercice effectif soient réunies au profit de tous les citoyens. Le statut du citoyen devient ainsi un statut positif.⁵¹³ Cette expression signifie deux choses : d'abord que le citoyen a droit à des prestations positives de la part de l'État, ensuite que certains citoyens devront être soumis à des obligations qui seront les faits de l'État dans sa mission d'organisation des conditions de la vie sociale et économique.⁵¹⁴

Ainsi, dans un nombre restreint de situations, le droit à l'information se présente en lui-même comme un droit exigible emportant des obligations de faire pour un sujet de droit ou pour l'État. Mais, le plus souvent, c'est un droit bien délimité emportant des obligations précises dans des situations déterminées. Il en est ainsi du droit d'accès aux documents administratifs qui est considéré comme un droit à l'information. À titre d'exemple, citons l'accès à son dossier personnel qui est assimilé au droit à l'information. Mais c'est souvent en raison de la reconnaissance du droit à la vie privée que cette faculté est reconnue au sujet de droit comme corollaire à un droit de maîtrise des informations le concernant.

Dans des États comme la RDC, malgré la proclamation constitutionnelle, le droit à l'information n'est pas encore en lui-même générateur d'obligations pour l'administration ou les particuliers ; il fait figure d'objectif à atteindre et pour lequel des groupes d'intérêt, à l'instar des ONG, vont se mobiliser pour en demander l'effectivité. Le cas de l'ONG de défense et de protection de la liberté de la presse, JED (journaliste en danger) dans ce pays, en est une bonne illustration. Dans ce pays, la mise en œuvre effective du droit à l'information nécessite la mise au point d'un régime juridique plus précis, tel celui des lois belges ou françaises sur l'accès aux documents administratifs et sur la protection des données personnelles. Ces textes viendront déterminer des obligations précises en matière d'information.

§ 2. La reconnaissance du droit du public à l'information sur le plan international

Le droit à l'information, à l'instar de la liberté d'expression ou de la presse, est aussi un droit fondamental. La DUDH ou le PIDCP ou encore la CEDH précise que 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 ». Il découle de cette formulation internationale une idée de la libre circulation de l'information et de la reconnaissance d'un droit de recevoir de l'information de nature individuelle et collective.

La reconnaissance du « Droit du public à l'information », nous renseigne, Alexis Guedj, est une notion juridique relativement nouvelle.⁵¹⁵ En effet, elle semble être apparue dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les vainqueurs de la guerre, au nom de la responsabilité sociale des médias, déduite du rôle joué par ceux-ci durant cette période, substitueront à la notion de liberté de la presse ou de l'information, celle du « droit du public ». Comme le note Francis Balle, c'est après la Seconde Guerre mondiale que « l'on prendra conscience que les médias sont un enjeu pour les pouvoirs politiques. Avec la guerre, l'information était devenue propagande ». L'information est devenue l'instrument ou le moyen d'une lutte de pouvoir qui mène une guerre des propagandes ou une guerre psychologique à travers les médias (radio et télévision).⁵¹⁶ C'est donc, dans ce contexte et en cette période que l'on doit replacer l'origine de la notion. L'individu et le public ne doivent plus être pris en otage par les médias, quels qu'ils soient, propagandistes ou pas mais doivent, au contraire, bénéficier librement d'un droit à l'information.

⁵¹³ J. ROBERT, « Libertés publiques », Paris, Montchrestien, 1977, p. 67.

⁵¹⁴ Idem, p. 67 et 68.

⁵¹⁵ A. GUEDJ, « La protection des sources journalistiques », Bruxelles, Bruylant, 1998, p.13.

⁵¹⁶ F. BALLE, « Médias et société », 7^e éd., Paris, Montchrestien, 1994, pp. 255-266.

Ainsi, dès 1947 aux États-Unis, la Commission Hutchins évoque la responsabilité sociale de la presse. Les idées de la Commission seront reprises par différents auteurs et courants de pensée pour se propager rapidement avec un succès grandissant en Europe.⁵¹⁷ En 1963, l'encyclique « *Pacem in terris* » proclame le droit à l'information comme « le droit de tout être humain à une information objective ». ⁵¹⁸ En France, à la même époque, Jean d'Arcy exposera l'idée du droit à l'information du public élevé au rang de « droit de l'homme à la communication ». ⁵¹⁹ Selon Francis Balle, « le plaidoyer de Jean d'Arcy en faveur de ce nouveau droit s'ordonnait autour de deux arguments principaux : le premier réside dans les virtualités que recèlent les techniques nouvelles de communication ; le second n'est autre que l'expression renouvelée du vieil idéal d'une société de communication, d'une société enfin fraternelle et solidaire, réconciliée avec elle-même ». ⁵²⁰ De nombreux pays, dont l'Espagne, rendront un écho favorable au droit du citoyen à être informé. Ainsi, les auteurs Desantes et Soria feront de la notion du droit à l'information du public, « le principe fondamental, inspirateur et fédérateur de tout le droit de la communication, la clé de voûte de toute construction juridique relative à l'information ». ⁵²¹

Section 2 — Notion et portée et éléments constitutifs du droit à la liberté de l'information

§ 1. Notion du droit du public à l'information

Le droit à l'information se présente comme le fondement et la finalité de la liberté d'expression. Il implique le droit d'être informé et le droit d'informer. Pierre Trudel le qualifie même de facteur de structuration des limites entre la liberté d'expression et les droits concurrents, par exemple, les conflits entre la liberté de la presse et la protection de la vie privée. ⁵²² Il l'appelle un « droit standard » en ce qu'il prescrit au juge de soupeser les intérêts en présence, de départager les valeurs et enjeux et de tracer les limites concrètes des différents droits fondamentaux qui viennent en contradiction. ⁵²³ Alors, le droit à l'information devient un outil permettant de résoudre un conflit. ⁵²⁴ Selon le même auteur, le droit à l'information se présente comme un concept qui cristallise un ensemble de valeurs ayant en commun la prise en considération des intérêts du public récepteur de l'information. ⁵²⁵

En effet, dans de nombreuses décisions judiciaires, le juge l'utilise pour vérifier si le message journalistique incriminé constitue une manifestation du devoir général d'informer ou une diffamation commise à dessein de nuire à autrui. Au fil des décisions forcément contradictoires, les tribunaux développent les principes de droit encadrant les situations concrètes où des droits fondamentaux viennent à s'opposer. En Belgique par exemple, la doctrine juridique a développé la théorie de « balance des intérêts » qui constitue un facteur de structuration permettant au juge de délimiter les droits venant en conflit. Souvent, l'information rapportée objectivement et impartialement l'emporte sur les autres droits en présence, tel le droit à la vie privée et à la réputation. L'information étant comprise dans ce sens comme un bien commun servant l'intérêt général.

Francis Balle définit le droit du public à l'information comme une prérogative qu'ont « ... tous les citoyens à une égale possibilité d'accès à tous les faits de l'actualité que ceux-ci résident dans les événements eux-mêmes ou dans l'expression de jugement ou d'opinions, à condition que ces faits

⁵¹⁷ Ibid.

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ A. GUEDJ, op. cit., p. 22., citant Jean D'ARCY, *Revue de l'Union européenne de radiodiffusion*, novembre 1969.

⁵²⁰ F. BALLE, op. cit., p. 262.

⁵²¹ E. DERIEUX, « Droit de la communication », 2^e éd., Paris, LGDJ, 1995, pp. 39-40.

⁵²² P. TRUDEL, op. cit., p. 34.

⁵²³ Idem.

⁵²⁴ Idem.

⁵²⁵ Ibid., p. 36.

soient présentés de manière intelligible et objective pour chacun, faute de quoi la liberté se retournerait en privilège pour quelques-uns ». ⁵²⁶ Pour lui, c'est aussi le droit, pour chacun, d'utiliser librement le média de son choix pour exprimer sa pensée en la communiquant à autrui ou pour accéder à l'expression de la pensée d'autrui, quelle que soit, dans les deux cas, la forme ou la finalité de cette expression. ⁵²⁷ Cette définition est trop minimaliste en ce sens qu'elle ne parle que des informations générales. Nous verrons, dans le développement suivant, qu'il existe plusieurs autres types d'informations. Il est vrai que c'est ce type d'information qui intéresse plus notre étude. Cependant, elle nous donne déjà une idée sur les principes d'une bonne information, à savoir, les principes d'égalité, d'objectivité, d'intelligence dans la présentation du message informatif et enfin, celui du libre choix du média. Ne parle-t-il pas déjà du pluralisme médiatique qui permet à chaque citoyen de choisir entre plusieurs médias en présence ?

Jean Rivero, en définissant le droit du public à l'information, le limite au seul « droit pour le public d'être tenu au courant de l'actualité ». ⁵²⁸ Cette définition, bien qu'intéressante, limite assez l'information à la seule connaissance de l'actualité. Celle donnée par Boris Libois est plus globalisante. En effet, LIBOIS définit l'information comme l'ensemble des connaissances générales que tout citoyen doit avoir sur le monde, sur les autres hommes et sur les responsabilités qui lui incombent au sein des sociétés auxquelles il appartient. ⁵²⁹ Maximaliste, cette définition étend le droit du public à l'information non seulement à l'information publique ou privée mais aussi aux informations en général.

Selon François Périn, de la même façon que le droit à l'instruction est le corollaire de la liberté d'enseignement, le droit à l'information pourrait être le complément naturel de la liberté de presse issue des constitutions libérales du XIX^e siècle. ⁵³⁰ Pour lui, une disposition quelconque relative au droit de tous à l'information consacrée en droit public, signifierait que le public a le droit d'être protégé par la loi contre les fausses nouvelles, contre la déformation volontaire des nouvelles, contre la manière de présenter les nouvelles et informations qui serait attentatoire, non seulement, à la vérité mais aussi à l'honneur et au respect dus à la personne humaine, à l'intimité personnelle et familiale, etc. Cette définition a le mérite de dégager un des buts de la protection de la liberté d'expression, à savoir, la recherche de la vérité dans le message médiatique. Elle énumère aussi certaines des valeurs justifiant les restrictions à cette même liberté. Il s'agit notamment, de l'honneur, du respect dû à la personne humaine et à l'intimité personnelle et familiale.

En RDC, l'article 3 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités d'exercice de la liberté de presse en République Démocratique du Congo définit l'information en ces termes « Par information, il faut entendre des faits, des données ou des messages de toutes sortes mis à la disposition du public par la voie de la presse écrite ou de la communication audiovisuelle ». Cette définition est à première vue laconique. Elle ne parle que de l'information diffusée par la presse écrite ou audiovisuelle. Elle ne fait pas allusion aux autres modes d'information comme l'internet, la musique, les tracts, les feuilles d'annonce, les prospectus, les catalogues, la tradition orale, etc. C'est à dessein qu'elle omet aussi l'information détenue par l'autorité administrative étant donné que ledit texte a été élaboré à une époque où la dictature du président Mobutu battait son plein. L'idée du principe de transparence dans l'administration était d'office exclue. Il ne fallait pas étaler au grand public les méfaits ou abus des pouvoirs publics par peur de soulever les masses populaires. Contrairement à la définition de Francis Balle, celle-ci élude les caractères d'une bonne information, à savoir l'objectivité, la neutralité, la prudence, etc. Pourtant, nous le verrons plus loin, la même loi institue une structure du contrôle de neutralité de l'information. Nous ne pouvons que regretter pareilles omissions qui consistaient, pour le législateur congolais de l'époque, à cautionner l'information propagandiste du parti État, le Mouvement populaire de la révolution.

⁵²⁶ F. BALLE, « Médias et sociétés », 5e éd., Paris, Montchrestien, 1990, p. 227.

⁵²⁷ F. BALLE, op. cit., p. 234.

⁵²⁸ J. RIVERO, « Les libertés publiques. Le régime des principales libertés », Paris, PUF, (Coll. « Thémis »), 1977, p. 179.

⁵²⁹ B. LIBOIS, « Éthique de l'information. Essai sur la déontologie journalistique », Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1994, p. 32.

⁵³⁰ F. PERIN, « Droit de l'information et de la communication », Liège, Presses universitaires de Liège, 1987-1988, p. 2.

Par souci de logique, nous retenons enfin, la définition de Devirieux pour qui « le droit à l'information est le droit naturel et fondamental de l'individu et de la collectivité de savoir et de faire savoir ce qui se passe et que l'on a intérêt à connaître ».⁵³¹ Cette définition revient sur l'aspect individuel et collectif du droit à l'information et comporte comme terme clé, « l'intérêt de la collectivité ou du public à connaître », lequel intérêt fonde la légitimité de la mission du journaliste. Elle admet le privilège qu'ont les médias d'user quotidiennement, massivement, de la liberté d'expression, plus que quiconque parmi les citoyens qui délèguent, de ce fait, ce pouvoir aux médias.

Avant de clôturer ce paragraphe, il convient de faire la part des choses entre deux notions proches en droit des médias. L'une est le droit à l'information, que nous venons de définir ci-dessus, l'autre, est le droit de l'information. En effet, selon Emmanuel Derieux, le droit de l'information est « le droit du contenu diffusé, celui qui a directement pour objet l'information, qu'il s'agisse de la protéger ou de la sanctionner en cas de trouble à l'ordre public ou de préjudice pour autrui ».⁵³² Il s'ensuit que le droit de l'information est l'ensemble des règles de droit relatives aux droits, aux devoirs et aux responsabilités du diffuseur et au message diffusé dans le but de satisfaire le droit du public à l'information. Les deux notions sont donc complémentaires mais n'ont pas d'influence l'une sur l'autre. Elles régissent chacune un maillon de la chaîne de diffusion de l'information en protégeant ou en instaurant un régime juridique pour ses destinataires.

En guise de conclusion, l'étude de ce paragraphe montre qu'en effet, le droit à l'information n'est pas seulement le corollaire de la liberté d'expression, c'est un droit en lui-même. En tant que tel, il est un des droits dont les sociétés démocratiques dépendent, c'est aussi un droit qui donne une signification au droit de participation effective de la population reconnu aussi comme un droit fondamental. Ce « baromètre régulateur de la jouissance de la liberté d'expression par tous, journalistes et simples citoyens »,⁵³³ a comme socle d'existence, le droit d'accès à l'information.

§ 2. Portée de l'information

Lepigeon et Wolton étendent le champ d'application de l'information à cinq différents groupes.⁵³⁴

A. Les informations générales

Ce sont celles que l'on appelle, traditionnellement, les « news » qui restent l'apanage des agences, de la presse écrite et audiovisuelle. Les faits de l'actualité rentrent dans cette catégorie. Elles sont destinées au grand public et requièrent, pour leur traitement et leur diffusion, la réunion de plusieurs éléments, notamment, la neutralité, l'impartialité, l'objectivité, etc.

B. Les informations services

Les horaires de chemin de fer, les renseignements administratifs, les informations relatives à la météorologie, à la bourse, etc., relèvent de ce groupe d'informations. À en croire les deux

⁵³¹ C. J. DEVIRIEUX, « Manifeste pour le droit à l'information », Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 42.

⁵³² E. DERIEUX, « Dictionnaire de droit des médias », Paris, Guide LÉGIPRESSE, 2004, p. 137.

⁵³³ Idem, p. 137.

⁵³⁴ J.-L. LEPIGEON et D. WOLTON, « L'information demain. De la presse écrite aux nouveaux médias », Paris, La Documentation française, 1979, p. 224.

auteurs, « elles sont une importante source de revenus pour la presse, particulièrement en province, où le journal régional est en grande partie acheté pour toutes les informations institutionnelles ou locales qui structurent la vie quotidienne. Ces informations concernent le marché local, régional ou national d'informations services ». ⁵³⁵

C. Les commentaires et analyses

Il s'agit des informations de compréhension ou d'interprétation diffusées par des commentateurs ou des éditorialistes. Il s'agit moins de journalistes que de spécialistes (économistes, sociologues, juristes, hommes politiques) à qui est accordé le droit de commenter l'actualité, non pas en fonction de leur compétence journalistique mais de l'autorité qu'ils ont acquise dans leurs domaines spécifiques. En Belgique, cette catégorie d'information nous fait penser aux émissions « Controverse » et « Mise au point » animées, respectivement, sur la RTL-TVI et la RTBF chaque dimanche. Celles-ci n'ont cessé d'ailleurs d'attirer notre curiosité sur le débat démocratique dans ce pays. Des points importants d'actualité y sont autant commentés par des spécialistes sous la modération d'un journaliste requis à cette fin. Ces émissions constituent, à n'en point douter, un véritable « espace public » comme l'a bien dit, Habermas, où le citoyen est édifié sur une question d'intérêt public.

D. Les informations spécialisées et professionnelles

Ce sont des informations relatives au sport, à la cuisine, à l'architecture, à l'histoire, à la médecine, au droit, etc., dont le marché est directement lié aux possibilités financières des milieux professionnels et socioculturels concernés. La publicité commerciale intègre cette catégorie. Ce marché des informations spécialisées et professionnelles se constitue au travers d'une concurrence entre presse quotidienne et périodique, téléinformatique à domicile ou télé boutique.

E. Les informations connaissances

Il s'agit, renseignent les deux auteurs précités, « d'informations construites (data) qui résultent d'un choix et d'une reconstruction entre plusieurs informations plus au moins d'actualité, destinées à satisfaire les besoins d'information et de connaissances des différents milieux socioculturels et de catégories professionnelles précises qui en ont les moyens (médecins, avocats, enseignants, industriels...) ». ⁵³⁶ Ces informations sont liées au développement des banques de données qui ont pour objectif de compléter l'information de base. C'est donc un mélange de nouvelles et de données.

F. Le domaine public informationnel

L'UNESCO, l'organe onusien en charge de la promotion de la liberté d'expression dans le monde, a circonscrit le champ d'application du droit à l'information par ce qu'il appelle « Le domaine public

⁵³⁵ Idem, p. 225.

⁵³⁶ Ibid., p. 226.

informationnel ». ⁵³⁷ Pour celui-ci, « le domaine public informationnel » est constitué par l'information publiquement accessible, dont l'utilisation ne porte atteinte à aucun droit légal ni à aucune obligation de confidentialité. Il englobe ainsi l'ensemble d'œuvres ou d'objets de droits voisins qui peuvent être exploités par quiconque sans autorisation, par exemple, parce que la protection n'est pas assurée en vertu du droit national ou international ou en raison de l'expiration du délai de protection. Il englobe en outre, les données publiques et l'information officielle que les gouvernements et les organisations internationales produisent et mettent volontairement à la disposition du public ». ⁵³⁸

D'après cette définition onusienne, l'information du domaine public recouvre deux notions :

- 1° d'une part, le « domaine public informationnel » peut être défini comme ce qui tombe en dehors du champ du droit d'auteur ou d'autres formes de protection légale. Il recouvre tout ce qui ne réunit pas les conditions requises pour bénéficier de cette protection ;
- 2° d'autre part, « le domaine public informationnel » désigne également l'information de nature intrinsèquement publique, à savoir certains types d'informations produites par les pouvoirs publics, dans l'exercice de leurs missions et qui sont tenues pour un bien commun auquel tout le monde a accès et qui ne peut pas faire l'objet d'appropriation ni de secret.

Cette catégorisation de l'information pose, bien sûr, un certain nombre de questions dont les réponses peuvent faire l'objet d'un autre débat : où passe la frontière entre l'information, reflet d'un fait et d'un événement et l'information « donnée » résultant d'une opération intellectuelle de l'interprétation de la réalité ? Comment établir réellement la différence entre informations services, information générale et information spécialisée ? Où commence et où finit ce que l'on appelle « information » ? Nous nous contenterons de l'information générale et dans une moindre mesure des informations services. Le problème se situe surtout au niveau de la séparation entre l'information liée aux faits événementiels et l'information « aux condiments personnels ».

§ 3. Éléments constitutifs du droit à l'information

L'étude des éléments constitutifs de la liberté d'information est d'un intérêt capital pour cerner, non seulement sa portée réelle mais aussi pour savoir jusqu'où peut aller sa protection. Le domaine de la protection internationale de la liberté d'information va quant à lui de la collecte à la réception, en passant par la diffusion de l'information ou des idées, sans ingérence et sans considération de frontière. En effet, aux termes de l'article 19, § 2, du PIDCP, « Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique ou par tout autre moyen de son choix ».

L'analyse de cette disposition nous permet de mieux saisir les différents éléments constitutifs de cette liberté qui implique trois autres, à savoir : la liberté de rechercher les informations et les idées, la liberté de recevoir des informations et des idées et la liberté de répandre des informations et des idées. Girolamo Strozzi préfère, pour distinguer ces éléments constitutifs de la liberté d'information, les expressions de « droit actif » de diffusion de l'information, « droit dynamique » de rechercher

⁵³⁷ UNESCO, « Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental », par Paul F. Uhler, Paris, UNESCO, 2004, URL : www.unesco.org

⁵³⁸ Idem.

l'information et « droit passif » de recevoir l'information.⁵³⁹ Nous lui empruntons ces expressions dans le développement suivant.

A. Le droit dynamique de rechercher des informations

La liberté d'expression ne peut être effective que si son titulaire détient des idées, des opinions ou des informations qu'il peut communiquer. Elle implique donc un droit corollaire, celui de collecter des informations partout, sans considération de frontière. La frontière, au sens de l'article 19 du PIDCP, selon nous, ne concerne pas seulement la limite entre deux États. Elle peut résulter d'une restriction étatique, de la guerre, d'un secret ou du « mythe du domaine réservé ».⁵⁴⁰ Selon une certaine doctrine, il est probable que la liberté de rechercher des informations n'entraîne pas l'obligation correspondante de la part de l'État de fournir des informations.⁵⁴¹ Nous nous inscrivons en faux contre cette doctrine car la liberté dans la diffusion des informations suppose la liberté dans la recherche des éléments qui seront diffusés.

Deux notions importantes interviennent dans la recherche de l'information : la protection de la confidentialité des sources (1) et le libre accès du journaliste aux documents publics (2).

1. La protection de la confidentialité des sources journalistiques

La phase protégée commence à la source de l'information ou de l'opinion et englobe tous les gestes qui précèdent le travail de rédaction. Ainsi, l'État a une obligation d'abstention. Il doit s'abstenir de désavantager les correspondants étrangers, d'entraver les déplacements des journalistes, d'exiger des taxes prohibitives. C'est, en outre, en vertu de cette obligation que l'État doit respecter le caractère confidentiel des relations existant entre les journalistes et leurs informateurs (secret des sources). Exiger la divulgation de ces relations, c'est le plus souvent les condamner à se dissoudre. C'est, en plus, décourager les futurs informateurs à s'adresser au journaliste. Les journalistes revendiquent le libre accès à toutes les sources d'information et le droit d'enquêter librement sur tous les faits qui conditionnent la vie en société. C'est ce qui justifie leur droit à la protection de la confidentialité ou au secret de leurs sources « d'approvisionnement en information ».⁵⁴² Le secret qui intéresse les journalistes est différent de l'obligation de silence imposée aux médecins, aux avocats ou ministres des cultes par le Code pénal et qui n'est rien d'autre, pour ces derniers, qu'un secret professionnel.

Le secret dont il est question ici est celui que le journaliste doit garantir, à toutes les étapes du traitement de l'information, à ses informateurs, quand ils lui en font la demande et dont on a pu dire que, sans lui, il n'y a pas de journalisme possible. « Ce métier n'existe que par la volonté des journalistes de protéger leurs sources », soulignait, à juste titre, un rédacteur en chef du Journal Le Monde,⁵⁴³ ou encore Jean-Marie Pontaut, pour qui « Le secret des sources est au cœur de la pratique professionnelle du journaliste, il est même la garantie de la liberté de la presse ».⁵⁴⁴

⁵³⁹ G. STROZZI, « Liberté d'information et droit international », in R.G.D.I., P., 1990, p. 950.

⁵⁴⁰ L'expression vient de nous-même. En effet, en RDC, il y a des domaines où ni le journaliste ni le citoyen n'a le droit d'entrée. C'est un peu le mythe de la caverne où corruption, concussion, jubile.

⁵⁴¹ J. GLENN, « Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la convention européenne des droits de l'homme : étude comparative », Montréal, P.U.M., 1976, p. 132.

⁵⁴² C'est nous qui appelons ainsi les sources d'informations du journaliste.

⁵⁴³ Le Monde du 25 février 1986.

⁵⁴⁴ J.-M. PONTAUT, « Défense du journalisme et secret des sources : aspects journalistiques, liberté de la presse et droits de la personne », Paris, Dalloz, 1997, p. 145 à 146.

Le journaliste dépend en effet de personnes bien placées, compétentes et fiables, d'autant plus essentielles que ce sont elles qui, le plus souvent, fournissent les informations importantes. Les sources les mieux informées et les plus fiables sont souvent celles qui ne peuvent être citées en raison de leur fonction ou d'autres considérations subjectives ou objectives. Elles font, la plupart du temps, de l'anonymat la condition de leurs paroles. Faute de confiance dans le journaliste, elles se tairont. Révéler leur identité reviendrait pour le journaliste à se couper de ses meilleures sources.

Dans l'arrêt *Goodwin* contre le Royaume-Uni du 27 mars 1996, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré la protection de la confidentialité des sources comme la « pierre angulaire » du journalisme puisque « l'absence de cette protection dissuaderait le plus grand nombre de sources valables possédant des informations d'intérêt général de se confier à des journalistes ». Comme toujours, la Cour de Strasbourg justifie cette légitime protection du secret des sources d'information par l'intérêt général « eu égard à l'importance que revêt la protection des sources journalistiques pour la liberté de la presse dans une société démocratique et à l'effet négatif sur l'exercice de cette liberté que risque de produire une ordonnance de divulgation, pareille mesure ne saurait se concilier avec l'article 10 de la Convention que si elle se justifie par un impératif prépondérant d'intérêt public ». En mars 2000, le Conseil de l'Europe a invité, les États membres à renforcer cette confidentialité, la considérant à son tour comme « essentielle à la démocratie ». Presque partout dans le monde, le respect de la confidentialité des sources journalistiques apparaît comme la « pierre angulaire » de la liberté de la presse.

En RDC, l'article 11 de la loi n° 96-002 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse, confirme cette protection universellement reconnue aux sources, en ces termes : « Le journaliste est libre d'accéder à toutes les sources d'information. Il n'est pas tenu de divulguer ses sources d'information sauf dans les cas prévus par la loi ». Le législateur congolais consacre ainsi théoriquement la protection des sources journalistiques mais limite directement celle-ci par une loi qui n'est pas celle fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse. En effet, aucune disposition de ce texte n'énumère les cas pour lesquels la protection serait restreinte. Il fait référence à la loi au sens large du terme. Ce manque de précision est une menace permanente pour la protection des sources et du journaliste congolais qui est, dans la plupart des cas, obligé par tous les moyens (contrainte physique comprise), à divulguer ses sources d'information.

Il est évident que cette protection des sources n'est pas absolue mais si elle doit être restreinte, il faut que les restrictions répondent aux trois critères développés par la Cour européenne des droits de l'homme. Elles doivent tout d'abord être prévues par la loi. Ensuite, elles doivent constituer des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité ou l'impartialité du pouvoir judiciaire.⁵⁴⁵ Enfin, toute levée imposée du secret des sources journalistiques doit respecter le principe de la proportionnalité. Dans la mesure où le secret des sources des journalistes protège la liberté de la presse, la levée de ce secret doit nécessairement obéir à un autre intérêt public, supérieur au principe de la liberté de la presse. Il s'agit donc d'une nécessité supérieure d'intérêt public, engendrée par un besoin social impérieux, militant en faveur de la levée du secret des sources journalistiques et proportionnelle au but poursuivi.

Contraindre le journaliste par la force à révéler ses sources viole donc ces critères et engage la responsabilité nationale ou internationale d'un quelconque État (ou de son organe) qui use de cette pratique. Certaines législations reconnaissent au journaliste, cité comme témoin ou obligé de révéler l'origine des informations qu'il détient et pouvant être utiles à l'enquête, un droit au silence, un droit à se taire. Il en va ainsi de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Suède et de l'Espagne.⁵⁴⁶ En France, une loi

⁵⁴⁵ Article 10, § 2 de la CEDH précitée.

⁵⁴⁶ Association Presse-Liberté. Lettre à Madame M. Lebranchu, ministre de la Justice, Correspondance de la presse, 4 janvier 2002, citée par A. CIVARD-RACINAIS, op. cit., p. 63.

du 4 janvier 1994 reconnaît le droit du journaliste cité comme témoin à se taire et a introduit dans le Code de procédure pénale un nouvel article 109 qui dispose que « tout journaliste entendu comme témoin sur des informations recueillies dans l'exercice de son activité est libre de ne pas en révéler l'origine ». ⁵⁴⁷ Depuis lors, dans tous les cas répressifs où un journaliste est cité comme témoin, il peut garder le secret de l'origine ou de la source d'une information qu'il a diffusée.

Ladite loi a introduit un nouvel article 56-2 dans le Code de procédure pénale en protégeant le journaliste et ses sources contre certaines modalités de perquisitions. Ainsi, « les perquisitions dans les locaux d'une entreprise de presse ou de communication audiovisuelle ne peuvent être effectuées que par un magistrat qui veille à ce que les investigations conduites ne portent pas atteinte au libre exercice de la profession de journaliste et ne constituent pas un obstacle ou n'entraînent pas un retard injustifié à la diffusion de l'information ». ⁵⁴⁸ En effet, les perquisitions dans les locaux des entreprises médiatiques sont réalisées par des officiers de police judiciaire. Il convient de noter que la protection accordée au journaliste par la loi du 4 janvier 1993 est en effet limitée au cas où celui-ci serait cité comme témoin mais mis en cause dans une affaire, il perd le bénéfice de cette protection. ⁵⁴⁹

En Belgique, une loi du 7 avril 2005 érige en principe fondamental, la protection des sources journalistiques qu'elle étend non seulement au journaliste professionnel mais aussi à tous ceux qui contribuent directement à la collecte, à la rédaction, à la production ou à la diffusion des informations par le biais d'un média au profit du public. ⁵⁵⁰ Un arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 juin 2006 est venu renforcer cette protection en l'étendant à tous ceux qui sont actifs comme journaliste, même bénévole ou occasionnel, à tous ceux qui collaborent à la rédaction comme le chauffeur et aux entreprises de presse. Aux termes de l'article 5 de cette loi, « le secret des sources d'information est protégé contre toutes les mesures d'information ou d'instructions policière ou judiciaire comme les fouilles, les perquisitions, les saisies, les écoutes téléphoniques ou les enregistrements ». Les journalistes et leurs collaborateurs ne peuvent être tenus de livrer leurs sources d'informations qu'à la requête du juge :

- 1° si elles sont de nature à prévenir la commission d'infractions constituant une menace grave pour l'intégrité physique d'une ou de plusieurs personnes, en ce compris les infractions visées à l'article 137 du Code pénal ;
- 2° pour autant qu'elles portent atteinte à l'intégrité physique ;
- 3° les informations demandées doivent revêtir une importance cruciale pour la prévention de la commission de ces infractions et ne peuvent pas être obtenues autrement.

Cette loi a été prise à la suite de l'arrêt Ernst et consorts du 15 juillet 2003 de la Cour européenne des droits de l'homme qui condamnait la Belgique pour violation du secret des sources. Elle faisait suite à une plainte des journalistes regroupés au sein de l'AGJPB. Elle innove en ce qu'elle protège les professionnels des médias contre les poursuites pour recel de documents sur base de l'article 505 du Code pénal qui punit les personnes qui reçoivent ou utilisent des documents volés ou obtenus par le biais d'une infraction. En cas de violation du secret professionnel prévu par l'article 458 du même Code, ils ne peuvent pas être poursuivis pour complicité d'abus de confiance tel que prévu par l'article 67, alinéa 4 de ce Code.

Enfin comme en France, les journalistes et les collaborateurs de la rédaction ont le droit de refuser de livrer toute information ou de se taire si les informations demandées par les autorités judiciaires sont susceptibles :

⁵⁴⁷ A. CIVARD-RACINAIS, op. cit., p. 65.

⁵⁴⁸ Idem.

⁵⁴⁹ Idem.

⁵⁵⁰ Loi du 7 avril 2005 sur la protection des sources journalistiques, M.B. du 27 avril 2005, p. 19522.

1° de révéler l'identité d'une source ;

2° de dévoiler la nature ou la provenance de leurs informations ;

3° de divulguer l'identité de l'auteur d'un texte ou d'une production audiovisuelle ;

4° de révéler le contenu des informations et des documents eux-mêmes, dès lors qu'ils permettent d'identifier l'informateur.

Pour ce qui est de la situation de la presse en RDC, il convient de préciser que la législation en vigueur limite le domaine de protection de la liberté d'information à la diffusion et à la réception de l'information seulement. Bien que la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 énonce le secret des sources journalistiques, il est difficile, dans le contexte politique actuel, de rechercher l'information à diffuser. Certains lieux publics comme les aéroports, les bureaux administratifs, les palais de justice, les bureaux de la police nationale, etc. sont interdits à la photographie. En principe, il n'en serait pas ainsi d'autant plus que ce pays a adhéré au PIDCP qui veut que les journalistes accèdent à tous ces lieux dans la recherche de l'information. Cette interdiction injustifiée constitue une violation par ce pays de ses obligations internationales souscrites en vertu dudit Pacte.

2. Le libre accès du journaliste aux documents publics

La liberté dans la recherche de l'information suppose également que l'État ouvre ses portes au journaliste désireux de connaître l'activité des autorités et de leur administration. Il s'agit d'une exigence de transparence dans la conduite des affaires publiques. Si donc on admet que la liberté d'expression englobe la liberté de rechercher des informations et que celle-ci à son tour renferme le droit d'être informé par l'État, il n'y a pas de doute sur le fait que l'autorité judiciaire est compétente pour vérifier le respect de ce droit.⁵⁵¹ En effet le droit à l'information, est plus large que le droit de s'exprimer. Il ouvre à tout homme un droit de savoir et de disposer de l'information nécessaire à l'exercice de la citoyenneté. Il implique donc un droit du public à connaître la vérité ou tout au moins ce qui y contribue. De ce point de vue, les gouvernements sont dans l'obligation de la fournir avec la plus grande transparence possible et les journalistes doivent aller le plus loin possible dans sa recherche. Ainsi, l'accès aux documents publics officiels est devenu une obligation légale dans plusieurs démocraties occidentales. En Suède par exemple, cet accès est inscrit dans la Constitution depuis 1776.

En France, les cas où cet accès peut être refusé en dehors du cas général de documents nominatifs visent :

1° tout document qui porterait atteinte au secret des délibérations du gouvernement ;

2° au secret de la défense nationale et de la politique extérieure, au crédit public et à la monnaie, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ;

3° au déroulement des enquêtes et des procédures judiciaires, au secret de la vie privée et des dossiers médicaux et personnels, aux secrets commerciaux et industriels ;

4° à la recherche des infractions fiscales et douanières ou de façon générale, aux secrets protégés par la loi.⁵⁵²

⁵⁵¹ BARRELET, « Le droit de la presse à la transparence », in « Aspects du droit des médias », vol. I., Fribourg, 1983, pp. 109-131.

⁵⁵² L. FAVOREU, « La protection constitutionnelle de la liberté de la presse ». Dans XXIIe journée de l'Association française de droit pénal, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994, p. 222.

En temps de paix comme en temps de guerre, le journaliste, porteur du mandat du public, doit accéder à toute espèce d'information, même celle détenue par l'ennemi. D'ailleurs dans des situations de crise comme celles que connaît la RDC, le rôle de la presse est plus qu'important pour aider la population à se positionner par rapport à l'aide humanitaire, aux menaces, etc. Le refus d'accréditation des journalistes étrangers pour la couverture des hostilités sur les terrains de combat est une violation de l'article 19 du PIDCP. Il en est de même des attitudes du gouvernement et des services de sécurité congolais consistant à vouloir circonscrire ou délimiter les sources ou le champ de la recherche de l'information. Il nous semble aussi que l'obligation de l'État en cette matière ne se limite pas à une obligation d'abstention. L'effectivité de ce droit exige que l'État mette à la disposition du journaliste « enquêteur » des moyens législatifs, sécuritaires et financiers d'accès. Il en va ainsi du rôle joué par la presse dans une démocratie.

Polydor Muboyayi, le responsable de l'Observatoire congolais des médias, OMEC en sigle, dans son plaidoyer en faveur de l'accès du journaliste congolais à l'information officielle, l'a ainsi rappelé le 23 juillet 2012 lors de la célébration de la journée internationale de la presse : « on ne peut pas parler de liberté de la presse, encore moins de la démocratie, lorsque le journaliste n'a pas accès à l'information officielle ». Pareil plaidoyer répond à une exigence de transparence de l'administration. En effet, nous ne le dirons jamais assez, la transparence dans la gestion de la chose publique est un des principes fondamentaux du fonctionnement de toute démocratie. L'administration, gérante des différents services de l'État, ne doit pas rester opaque et fermée au citoyen. Ce dernier, tout comme le journaliste, informateur et formateur du public, doit avoir un libre accès aux différents documents détenus par l'administration. Le mythe du secret confidentiel de certains documents ne peut être, en démocratie, que l'exception. L'accès du journaliste à l'information rencontre parfaitement un objectif prioritaire d'éducation et de participation et vise à améliorer la transparence, à encourager l'ensemble de la population à devenir acteur de la démocratie.

B. Le droit actif de diffusion des informations ou des idées

Ce droit comme le précédent, appartient à toute personne physique ou morale. Dans le cadre de notre étude, nous nous intéressons plus au droit du journaliste à diffuser les informations. Il s'agit ici de savoir ce qu'il peut et doit communiquer. Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, il s'agit de communiquer pratiquement tout. Dans l'arrêt *Handyside* de 1976, la Cour européenne des droits de l'homme considère que l'article 10 couvre « les idées inoffensives mais aussi celles qui heurtent, choquent » car la démocratie exige le pluralisme des idées, même radicales. Ce droit s'étend donc à tous les discours politiques commerciaux, littéraires, musicaux, artistiques, etc. En tout cas, l'article 19, § 2 du PIDCP est explicite à ce sujet : « ... droit de répandre des informations ou des idées de toute espèce sans ingérence ni frontière... ».

La protection internationale, selon le même article, ne se limite pas seulement au type d'information. Elle s'étend aussi aux moyens ou techniques de l'information : « ... sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique ou par tout autre moyen de son choix ». Tous les types de presses, écrite, audiovisuelle, électronique, sont donc couverts par la protection internationale. S'agissant de la diffusion de l'information sur une question publique ou d'intérêt général, la jurisprudence de Strasbourg assigne à la presse, un devoir général d'informer voire de former le public. Il ne s'agit pas seulement du droit de diffuser l'information mais aussi d'un devoir. De cette manière, le droit de répandre des informations implique un devoir de former les citoyens par l'information au sein d'une démocratie.

La liberté de diffuser les informations assigne à l'État une obligation positive d'allouer une aide financière à la presse pour permettre aux professionnels des médias d'exercer leur mission dans des conditions de vie et de travail appropriées. Le refus de subventionner les médias viole les engagements internationaux de l'État créancier qui peut voir sa responsabilité engagée. Ce droit de diffuser les informations assigne donc une triple obligation à l'État. Il doit respecter la presse en ne s'ingérant pas

dans sa mission, il doit protéger le journaliste contre les atteintes de ses services et celles d'autres particuliers et, enfin, il doit aménager les conditions d'un exercice effectif de la mission médiatique. La violation par l'État de l'une de ces trois obligations constituerait une atteinte au droit du public à l'information et amènerait le public à exiger, par des actions comme la désobéissance civile, l'exécution de celle-ci.

C. Le droit passif de recevoir des informations ou des idées

Comme pour les autres composantes de la liberté d'information, ce droit concerne toute espèce d'information diffusée par n'importe quelle technique d'information. Il découle du droit du public à s'informer ou à connaître la manière dont les pouvoirs publics exécutent leur mission d'intérêt général. Comprise en ce sens, l'information est prise dans son acception de contenu et doit donc servir à transmettre des connaissances au public. Elle doit enseigner et activer les consciences citoyennes pour qu'elles comprennent leur situation et agissent en connaissance de cause. De ce droit découle une obligation de réalisation de la part de l'État. Il doit offrir un cadre légal sûr et constant pouvant garantir l'accès du public à l'information. Il doit encourager et subventionner les médias. L'État doit permettre une circulation aussi large que possible des informations et des opinions et en permettre l'accès à la société prise dans son ensemble.

En RDC, les deux articles 23 et 24 de la Constitution du 18 février 2006 relatifs aux libertés d'expression, de la presse et à la liberté d'information, ne parlent pas de ce droit passif de recevoir des informations ou des idées, contrairement à l'article 19 de la DUDH, du PIDCP et de l'article 10 de la CEDH qui disposent que « ... ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées... ». Cette formulation consacrée par ces trois instruments internationaux des droits humains ne se trouve pas non plus dans les articles 19 et 25 de la Constitution belge. Aucune trace de cette formulation ne se trouve dans les différentes lois ou les règlements régissant le droit à l'information dans ce pays.

Nous ne pouvons que regretter cette omission qui prouve la légèreté avec laquelle le constituant congolais traite de la liberté de recevoir des informations. En effet, le constituant congolais s'est empressé d'énoncer que la liberté d'information est théoriquement « garantie » sans se soucier de décrire la manière dont celle-ci est garantie ou exercée. Cette « garantie sur papier » ne se confirme pas dans les faits car, bien qu'obligé en vertu de ses engagements internationaux, l'État ne met pas les moyens nécessaires à la disposition des médias pour la réalisation de ce droit. Il se contente de créer un climat malsain d'insécurité et d'intimidation peu propice au développement de celui-ci, au lieu d'offrir une information « connaissance » à sa population. Bien qu'adhérant à la DUDH, celle-ci n'a aucune conséquence tangible ou efficiente sur les législations congolaises régissant la pratique de l'article 19 de ce texte universel. En une époque de l'histoire politique de ce pays, c'est la Commission de l'information de la conférence nationale souveraine (CNS) qui avait trouvé la justification de cette omission en dénonçant la confiscation de la liberté d'expression, l'usage de la censure, la rétention de l'information par le pouvoir. Elle avait aussi dénoncé le mensonge et la falsification de la vérité, l'orientation et la manipulation de la population ainsi que la partialité d'une information qui ne correspond pas aux attentes du peuple.⁵⁵³

L'information étant un besoin social et politique pour le citoyen et la collectivité, une consécration de ce droit (passif) au plan législatif et constitutionnel s'avère une urgence pour la population congolaise en quête d'une réelle démocratie et d'un véritable État de droit qui tarde à voir effectivement le jour. C'est en recevant une information objective, neutre, pluraliste que les citoyens de ce pays pourront participer à la vie politique, par les élections libres et transparentes. Une société maintenue dans

⁵⁵³ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 115, citant la Commission de l'information, de la presse écrite et de l'audiovisuelle de la CNS qui s'était réunie à Kinshasa entre le 22 juin et 27 août 1992.

l'ignorance, la désinformation, ne peut pas évoluer. L'information fait évoluer l'individu et la collectivité, politiquement, socialement, économiquement et culturellement. Des garanties et des mécanismes de réception ou d'accès à l'information devraient être mis réellement en œuvre pour permettre aux citoyens de dialoguer, d'échanger, de réagir, de participer et de s'entendre sur les différents principes qui régissent un État de droit démocratique car il n'y a pas de démocratie sans dialogue, sans participation. Des voies de recours effectifs devraient être instituées en cas de restriction ou de privation arbitraire de l'exercice de ce droit.

Section 3 — Le titulaire du droit à l'information et l'accès du public à l'information

L'importance de cette section tient à la justiciabilité du droit à l'information. Le titulaire connu, il pourra se prévaloir des moyens juridiques pour faire reconnaître son droit et en faire punir les atteintes.

§ 1. Le titulaire de la garantie

Bernard Voyenne considère que le droit à l'information était seulement reconnu au bénéfice des entreprises de diffusion et non au public.⁵⁵⁴ En effet, selon lui, le droit à l'information fut d'abord mentionné en 1949 dans les lois sur la presse de deux États allemands, alors sous occupation américaine. Il s'agit des États de Bavière et de Hesse. Dans un cas, l'on reconnaît à la presse un droit aux informations émanant de l'État, dans l'autre cas, le devoir des autorités de transmettre à la presse les informations souhaitées.⁵⁵⁵ C'est à l'Église catholique que nous devons la reconnaissance du public comme titulaire du droit à l'information. L'article 12 de l'Encyclique « Pacem in Terris », promulgué le 11 avril 1963 par le pape Jean XXIII, contient une formule se rapprochant du droit à l'information : « Tout être humain a droit au respect de sa personne, à sa bonne réputation, à la liberté dans la recherche de la vérité, dans l'expression et la diffusion de la pensée, dans la création artistique, les exigences de l'ordre moral et du bien commun étant sauvegardées ; il a droit également à une information objective ».⁵⁵⁶

La jurisprudence constitutionnelle française pose clairement le principe du citoyen comme titulaire du droit à l'information. En effet, traditionnellement en France, le droit du public à l'information a été conçu sous l'angle de la liberté de l'émetteur.⁵⁵⁷ Or, comme le relève Jacques Chevalier, « la jurisprudence du Conseil constitutionnel français a eu pour portée majeure de recentrer le problème de la liberté de communication sur les lecteurs, auditeurs et téléspectateurs ».⁵⁵⁸ Ils sont, selon le Conseil constitutionnel « les destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme ».⁵⁵⁹ Il n'est plus seulement question de la liberté des auteurs et des éditeurs mais aussi de ceux qui reçoivent l'information, du public. Comme l'écrit d'ailleurs Masclet : « à côté du droit d'informer, il convient de faire place au droit à être informé ».⁵⁶⁰ Chevalier renchérit en ces

⁵⁵⁴ B. VOYENNE, « Le droit à l'information », Paris, Aubier-Montaigne, 1970, p. 49.

⁵⁵⁵ Idem, p. 49.

⁵⁵⁶ Pages 109-111, dans l'Édition de Mgr Bernard Lalonde, Paris, Éditions Fleurus, 1963.

⁵⁵⁷ Selon l'esprit de la loi du 29 juillet 1881.

⁵⁵⁸ J. CHEVALIER, « Constitution et communication », Paris, D.S., 1991, pp. 247-256 cité par A. GUEDJ, op.cit., p. 29.

⁵⁵⁹ Décision du 10-11 octobre 1984 (181 D.C.), Entreprises de presse, § 38.

⁵⁶⁰ J.C. MASCLET, référence empruntée à L. FAVOREU et L. PHILIP, « Les grandes décisions du Conseil constitutionnel », 6^e éd., Paris, Sirey, 1994, p. 609.

termes : « En se plaçant du côté des destinataires, on se préoccupe de l'exercice concret de la liberté de communication et on le transforme en véritable droit subjectif au profit des individus ». ⁵⁶¹

Nous nous rallions au point de vue de Jacques Chevalier qui fait du droit à l'information, un droit subjectif au même titre que le droit à la vie, le droit de vote, etc. Dans la mesure où ce droit figure dans plusieurs instruments internationaux et nationaux de protection des droits de l'homme au même niveau que les autres droits subjectifs, il doit être fait obligation à la puissance publique de prendre des mesures afin de garantir ou de stimuler cette liberté et par là même, le droit du citoyen ou du public à l'information. Cette façon de voir doit d'ailleurs être reliée, disons-le avec Guedj, à « l'évolution générale de ce que l'on appelle la socialisation des droits et des libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme ». ⁵⁶² Cohen-Jonathan le dit d'une manière assez précise « le juge européen devrait consacrer ce principe général du droit pour être cohérent avec lui-même et rendre pleinement effectif le droit du public à recevoir l'information sur des questions d'intérêt public comme il se plaît à le souligner ». ⁵⁶³

En droit congolais, l'article 24, § 1 de la Constitution de 2003, considère l'individu comme premier titulaire du droit à l'information : « toute personne a droit à l'information ». Cette disposition consacre expressément un droit subjectif à l'information. Si au moins, elle pouvait s'appliquer en cas de violation comme il en est avec les autres droits subjectifs (droit à la propriété, droits intellectuels, etc.), elle rendrait ce droit justiciable devant le juge judiciaire congolais. La disposition constitutionnelle ne parle pas précisément du droit du public à l'information. C'est dans les termes du § 2 qu'il faut rechercher ce droit. En effet, l'article 24, § 2, de la même Constitution stipule que « La liberté de presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication sont garanties sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui ». Parce que la Constitution garantit la liberté de la presse pour diffuser à travers la radio et la télévision congolaise une information libre, nous en déduisons que ces émissions radiotélévisées s'adressent à un public important et non plus au seul individu (personne) dont parle le § 1^{er}. Il s'agit, comme l'a dit le Conseil constitutionnel français, des lecteurs, des auditeurs et des téléspectateurs. Il s'en suit que les journalistes, les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs sont les titulaires du droit à l'information.

§ 2. L'accès du public à l'information

Bien informés, les hommes sont des citoyens. Mal informés, ils deviennent des sujets, devant subir la loi de ceux qui sont informés. Cette phrase résume presque toute notre idée sur ce point. En effet pour se former une conscience citoyenne, le public a besoin d'être informé afin de pouvoir participer directement ou indirectement à la gestion des affaires de l'État. Il dispose de ce fait d'un droit qui lui permet d'accéder à toutes les sources d'information. L'une des plus importantes mises en œuvre du droit à l'information est la mise en place de lois garantissant l'accès, tant individuel que collectif, à toutes les sources d'information. Ce droit d'accès est un corollaire du droit du public à l'information qui fait l'objet d'une reconnaissance juridique. À finalité démocratique, ce droit confère aux professionnels des médias une mission d'intérêt général, celle d'informer le public du fonctionnement de la société à travers le contrôle des institutions et de ses dirigeants. Il implique aussi, pour les journalistes, le libre accès aux documents détenus par les autorités publiques.

⁵⁶¹ J. CHEVALIER, op. cit., p. 252.

⁵⁶² A. GUEDJ, op. cit., p.37. Dans le domaine de la vie privée et de la liberté d'association, ces obligations positives ont été pourtant définies ; voy. F. SUDRE, « Les obligations positives dans la jurisprudence européenne », in Rev. trim. dr.h., 1995, pp. 363-384. Sur l'hypothèse d'extension de ces obligations à la liberté d'information : voy. D. VOORHOOF, « Analyse critique de la portée et de l'application de l'article 10 », Dossier Mass Media, n° 10, p. 57, Conseil de l'Europe, 1995.

⁵⁶³ G. COHEN-JONATHAN, « Article 10 », in la Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », sous la dir. De Petiti, Decaux, Imbert, Paris, Economica, 1995, p. 376.

Mais malheureusement, le droit international ne reconnaît pas aux médias des droits adaptés, leur permettant pareil accès à certaines sources d'informations détenues par la puissance publique. Guedj trouve deux justifications pour cette apparente contradiction : « le droit d'accès aux documents détenus par des autorités publiques est, dans les démocraties libérales, un droit nouveau qui a été reconnu au profit des individus dans leur ensemble ». D'autre part, « il semble exister au sein des institutions juridiques et politiques un consensus refusant l'idée d'élever le journaliste au rang de destinataire privilégié des informations détenues par des autorités publiques ».⁵⁶⁴ L'apparition de ce droit nouveau est dictée par la remise en cause du modèle administratif traditionnel et sa figure centrale, le secret. L'objectif est d'assurer une plus grande transparence administrative qui sera concrétisée dans plusieurs États par des textes législatifs.

L'accès des administrés aux documents administratifs soulève évidemment des questions liées à la réticence supposée de l'administration à livrer ses secrets : quels documents doit-elle communiquer aux personnes qui en font la demande ? Comment l'y contraindre ? Et quels sont les documents dits administratifs ? Il nous semble, pour ce qui concerne plus précisément notre propos, qu'un texte de nature législative renforcerait considérablement le principe de l'accès du public à l'information. Il faut que cet accès soit conçu comme une garantie fondamentale des libertés publiques, en l'espèce du droit à l'information. Cette loi énumérerait les documents de l'administration donnant libre accès au public et déterminerait ceux dont la consultation ou la communication porterait atteinte au secret, notamment des délibérations gouvernementales, de la défense nationale, de la sûreté de l'État, de la politique extérieure, de l'instruction judiciaire, de la vie privée, etc. C'est à juste titre que Rowat considère que « le droit général d'accès du public aux documents administratifs ne deviendra réalité que si les textes législatifs précisent de manière exhaustive et restrictive les matières confinées au secret et prévoient des recours contre la rétention abusive des documents pour garantir ainsi l'exercice du droit d'accès ».⁵⁶⁵

Une Commission nationale d'accès aux documents devrait être créée pour contraindre l'administration à une plus grande transparence. Celle-ci veillera au respect du principe du libre accès en aidant les particuliers qui se heurtent au refus des services administratifs. Ainsi, un recours serait ouvert à toute personne lésée par ce refus. Cet organisme devrait être aussi indépendant qu'un tribunal à l'égard des gouvernements. Bien plus comme il reviendrait à un tel organisme d'édicter, dans le cadre défini par la loi, certaines normes susceptibles de lier le public et le gouvernement, la nomination de ses membres devrait faire l'objet d'une approbation par l'Assemblée nationale comme pour les membres de l'organe chargé de la régulation (le Conseil supérieur de l'audiovisuel en Belgique). Il en est ainsi en France, où le droit d'accès à l'information est apparu au milieu des années 70 et où il se trouve consacré par trois textes promulgués entre les années 1978 et 1979.⁵⁶⁶ Il s'agit des lois sur le traitement des données, les fichiers et les libertés, de la loi sur la liberté d'accès aux documents administratifs et la loi sur les archives.

La loi du 17 juillet 1978 comporte en son article 1^{er}, une liste non exhaustive des documents administratifs. Ainsi, « Sont considérés comme documents administratifs, tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrement sonore ou visuel, de traitements automatisés d'informations non nominatives ».⁵⁶⁷

La même loi, énumère, en son article 6, les cas où l'administration peut refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif. Il s'agit :

⁵⁶⁴ A. GUEDJ, op. cit., p. 50.

⁵⁶⁵ D. C. ROWAT cité par Pierre TRUDEL et alii, op. cit., p. 65.

⁵⁶⁶ Idem.

⁵⁶⁷ Article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978

- 1° du secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- 2° du secret de la Défense nationale et de la politique extérieure ;
- 3° des documents relatifs à la monnaie et au crédit public ;
- 4° de ceux relatifs à la sûreté de l'État et à la sécurité publique ;
- 5° du déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- 6° des documents nominatifs et portant sur la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;
- 7° du secret en matière commerciale et industrielle ;
- 8° de la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- 9° ou, de façon générale, des secrets protégés par la loi.

Selon, Dumas, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public, en raison de leur nature ou de leur objet, sont fixées par arrêtés ministériels.⁵⁶⁸ C'est peut-être ici où l'arbitraire du ministre en la matière peut trouver droit de cité. Convaincue que la publicité d'un tel document peut nuire à certains intérêts, parfois privés, l'autorité cherchera à classer ledit document dans la catégorie de ceux pouvant faire l'objet de refus. Il faudra que l'administré en soit avisé pour pouvoir introduire un recours contre l'arbitraire de cette autorité administrative. Cette loi énumère enfin les sources administratives de publicité des documents. Il s'agit des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public.⁵⁶⁹

En droit comparé belge, ce droit d'accès aux documents administratifs se trouve expressément consacrer par l'article 32 de la Constitution qui dispose que « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ». ⁵⁷⁰ En Belgique donc, le droit d'accès aux documents administratifs, selon le constituant, est un droit subjectif clairement exprimé, droit qui fait disparaître le mythe du secret administratif. Ce droit est reconnu à tout un chacun et dans tous les domaines, sauf dans certaines matières expressément énumérées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution. Contrairement à la France ou à la RDC, la protection du droit du public à l'information se trouve renforcée par la Constitution bien que des lois communautaires⁵⁷¹ en régissent l'exercice.

En effet, la Communauté flamande avait déjà adopté, avant la réforme constitutionnelle de 1993, le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'exécutif flamand. Ce décret consacre le droit de toute personne de consulter librement et sans frais tout document administratif, de se faire donner des explications à son sujet et d'en recevoir copie selon les modalités fixées par l'exécutif flamand. Il prévoit la désignation, tant auprès du ministère de la Communauté flamande que des établissements de l'exécutif flamand, d'un fonctionnaire chargé de l'information qui a pour mission d'informer les citoyens sur la politique suivie

⁵⁶⁸ R. DUMAS, « Le droit de l'information », 1ère éd., Paris, PUF, 1981, p. 56

⁵⁶⁹ Article 2 de la loi de 1978 sur la publicité des actes administratifs en France.

⁵⁷⁰ Voyez aussi M. VERDUSSEN et A. NOËL, « Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993 », A.P.T., 1994, pp. 132-134, cité par R. ANDERSEN, « Droit administratif », Syllabus de cours de droit administratif, UCL., Faculté de droit, année académique 2001-2002, p. 39.

⁵⁷¹ Nous signalons que la matière est de la compétence des communautés belges (Française, Flamande et Germanophone).

et sur les décisions spécifiques qui les concernent. Ce décret a été modifié et remplacé par le décret du 18 mai 1999.⁵⁷²

Si cette législation flamande a le mérite d'étendre l'exercice du droit du public à l'accès des documents administratifs aux explications relatives à ceux-ci, à la désignation d'un fonctionnaire chargé d'informer les citoyens, elle n'énumère pas, contrairement à la législation française, les documents pouvant faire l'objet d'accès. Elle laisse, de cette manière, à l'administration la latitude de dire certains documents confidentiels ou couverts par le secret administratif. Si donc la définition des matières à caractère secret est trop vague, les fonctionnaires jouissent d'une trop grande liberté pour juger des informations à conserver et les recours ne pourront se fonder sur un motif suffisant. En outre, en désignant un fonctionnaire qui dépend de l'exécutif flamand, ladite Communauté ne garantit pas l'indépendance de celui-ci à l'égard du gouvernement flamand et n'organise pas la responsabilité pénale et déontologique de ce fonctionnaire qui peut toujours manier à sa guise l'information ou les documents détenus.

En Communauté française, par ailleurs, une législation relative à la publicité des documents administratifs a été adoptée dès le 1^{er} janvier 1995. Il s'agit du décret de la Communauté française du 14 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.⁵⁷³ D'autres entités fédérées belges ont emboîté le pas aux deux précédentes Communautés. La Région bruxelloise a adopté l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, la Région wallonne en a fait autant en adoptant le décret du 30 mars 1995 en la même matière, la Communauté germanophone a pris le décret du 16 octobre 1995 suivi de la Commission communautaire française par son décret du 11 juillet 1996. En matière environnementale, les différentes régions belges ont également adopté des législations spécifiques relatives à la liberté d'accès à l'information.⁵⁷⁴ Les communes et les provinces ne sont pas restées indifférentes. La loi du 15 juin 1998 y organise la publicité de l'administration.

Au niveau fédéral, la publicité de l'administration est régie par la loi du 11 avril 1994. Cette loi, stipule en son article 1^{er} qu'elle s'applique « aux autorités fédérales et aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs ». Cette loi comme les autres, crée une autorité administrative de contrôle d'accès à l'information détenue par l'administration.

Tous ces actes légaux relatifs à la publicité de l'administration ont été motivés par le seul objectif de transparence de l'administration que certains auteurs n'hésitent pas à qualifier de droit fondamental.⁵⁷⁵ Blaise y trouve « une manière de prévenir les contestations entre administrations et administrés ». ⁵⁷⁶ Robert Andersen, pour sa part, considère que « le devoir qu'a l'administration d'informer celui ou ceux qu'elle consulte a comme corollaire l'obligation de mettre à leur disposition tous les éléments nécessaires pour pouvoir se prononcer en pleine connaissance de cause. Dans cette mesure, les personnes consultées ont accès aux documents administratifs ». ⁵⁷⁷ C'est en vertu de ce même principe que certains documents administratifs font l'objet d'une publication régulière. Il s'agit des lois, des règlements, des directives, d'instructions, des circulaires, des notes et des réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Ces différents documents sont en principe publiés dans des bulletins officiels (Moniteur belge, Journal officiel pour le cas de la RDC).

⁵⁷² M. B. du 15 juin 1999.

⁵⁷³ M. B. du 31 décembre 1994.

⁵⁷⁴ R. ANDERSEN, op. cit., p. 40, citant B. JADOT, « L'accès à l'information en matière d'environnement », Droit communal, 1992, pp. 107-123.

⁵⁷⁵ R. ERGEC, « La transparence administrative comme droit fondamental et ses limites », A.P.T., 1993, pp. 87 et ss, F. JONGEN, « La publicité de l'administration », J.T., 1995, pp., 777 et ss.

⁵⁷⁶ A. BLAISE, « Prévenir les contestations entre administrations et administrés », Série « Protection juridique du citoyen », Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Bruxelles, 1996.

⁵⁷⁷ R. ANDERSEN, op. cit., p. 38.

En RDC, aucun texte consacrant l'accès aux documents administratifs n'a été édicté par le législateur. Le régime en vigueur reste encore celui du modèle administratif traditionnel avec son mythe, le secret des affaires publiques. L'administration travaille dans une opacité qui ne permet pas au public de jouir de son droit de savoir. Pour les autorités administratives congolaises, il est tout à fait inhabituel, sinon inconcevable, de permettre l'accès du public aux documents sans que ceci engendre des complications majeures. Le citoyen, tout comme le journaliste, ne peut accéder librement à toutes les sources d'informations et n'a pas le droit d'enquêter librement sur tous les faits qui conditionnent la vie publique. Chaque fois qu'il ose le faire, il lui est opposé le secret. Ainsi, parce qu'elles sont couvertes par ce « secret mythique », les autorités publiques se livrent parfois à des scandales politiques, à des malversations financières, à des faits de corruptions qui sont autant d'antivaleurs pour la démocratie naissante dans ce pays.

Ce vide juridique prive le citoyen d'un droit fondamental et constitue une violation délibérée du droit du public à l'information. La gestion de la chose publique échappe ainsi au citoyen congolais qui, nous le verrons, sera aussi, le cas échéant, privé de l'information générale. Quant à l'accès à l'information diffusée par les médias, la grande partie de la population congolaise de l'arrière-pays en est privée étant donné que toutes les infrastructures médiatiques sont implantées dans la capitale Kinshasa ou dans les villes de « grande concentration de fortune ». D'après les statistiques de l'Institut Panos Paris, « plus de 40 % des journaux sont situés à Kinshasa, dont tous les quotidiens. Plus de 60 % des médias audiovisuels (radios et télévisions) sont installés dans cette capitale où réside seulement 10 % de la population. Plus de 70 % des radios sont installés en ville, pour 100 % des télévisions qui fonctionnent dans leurs sièges en milieu urbain ». ⁵⁷⁸ Cet état d'inégalité en couverture médiatique se justifie parfois par l'insuffisance ou l'absence de courant électrique en milieux ruraux congolais, le manque d'investissement ou le peu d'intérêt que les pouvoirs publics et politiques affichent à l'égard des populations paysannes qu'ils manipulent à dessein en raison de leur manque d'instruction. Cette information produite et diffusée de la capitale au mépris de ces populations n'atteint pas ainsi le public cible, destinataire du message des médias en démocratie.

La seule solution à cette défaillance serait la création de médias de proximité (comme les radios communautaires ou autres) qui vulgariseraient les principes démocratiques à l'arrière-pays et qui serviraient de « lieux d'expression pour les aspirations profondes des communautés rurales oubliées, leurs besoins et qui feraient connaître leurs ressources, leurs habitudes, leurs attitudes et leurs motivations ». ⁵⁷⁹

Section 4 — De l'information comme service public

Pour Boris Libois, les médias, en informant, remplissent une « fonction publique ». Il s'agit selon lui, dans notre société contemporaine, « d'un glissement d'une presse d'opinion vers une presse d'information, de formation et d'éducation » ⁵⁸⁰, c'est-à-dire que la presse s'objective : au lieu d'offrir une vision du monde (expression subjective), elle informe le citoyen, lui raconte ce qui se passe dans le monde (revendication objective). ⁵⁸¹ En tant que fournisseurs d'informations, les médias doivent assumer des responsabilités sociales à l'égard du public. ⁵⁸² Cette responsabilité sociale de certains médias, dont la radio et la télévision consiste en des activités d'intérêt général. Évidemment, ces responsabilités s'avèrent d'autant plus nécessaires que les médias contribuent, par l'information qu'ils diffusent, à l'éducation des adultes et à la participation du citoyen au processus politique. En effet,

⁵⁷⁸ Institut Panos Paris, op. cit., p. 40.

⁵⁷⁹ Idem, p. 41.

⁵⁸⁰ B. LIBOIS, op. cit., p. 56.

⁵⁸¹ Idem.

⁵⁸² Idem.

outre le fait qu'ils soient source d'informations, les médias jouent un rôle cardinal en ce qui concerne la communication politique.

En faisant appel à la notion de service public, nous voulons identifier les différentes conséquences juridiques qui reposeraient sur l'idée que les médias sont d'abord au service du public. Il s'agit de tirer les conséquences juridiques découlant de l'attribution véritable du statut de service public aux médias. Ce statut de service public est souvent accordé aux médias audiovisuels de radiodiffusion et de télévision qui souffrent, en conséquence, du monopole exercé sur eux par les pouvoirs publics, excluant ainsi tout principe de pluralisme d'idées. En effet, l'État a tendance à intervenir et à adopter un statut lui permettant d'utiliser ces médias pour ses propres messages, de contrôler ceux des autres, voire d'exercer une totale maîtrise.⁵⁸³

Contrairement à la Belgique où la compétence en matière de radio et de télévision relève des communautés et où ce statut de service public est reconnu à la RBTF, en RDC, l'article 24 de la Constitution de 2006 confère ce statut aux médias audiovisuels et écrits d'État : « Les médias audiovisuels et écrits d'État sont des services publics dont l'accès est garanti de manière équitable à tous les courants politiques et sociaux ». Cette disposition constitutionnelle vise à la fois l'Agence Congo Presse (ACP) comme média écrit d'État et la radiotélévision nationale congolaise (RTNC) comme média audiovisuel d'État. Ce même statut de service public est réaffirmé par l'article 13 de la loi n° 96-002 précitée qui oblige l'État congolais à assurer et à rendre effectif le droit à l'information par les moyens d'information et de communication lui appartenant.

Malheureusement, depuis 2009, ce statut de service public est remis en cause par un décret n° 09-62 du 3 décembre 2009 qui a transformé la RTNC en établissement public à caractère socioculturel doté de la personnalité juridique. Ce décret viole l'article 24 de la Constitution qui fait de ce média un service public. Ce statut de service public ayant été conféré par le constituant, il ne peut en principe être modifié que par lui, en vertu du principe de l'acte contraire, celui qui veut que ce soit l'autorité qui fait qui doit défaire. Comment est-il possible qu'une autorité ayant pouvoir réglementaire (article 92 de la même Constitution) puisse modifier une disposition ayant valeur constitutionnelle ? Sans nul doute, ce décret est anticonstitutionnel et viole le principe de la séparation des pouvoirs. Il atteste de nouveau de la privatisation de ces médias par le gouvernement qui en fait un instrument de propagande de la majorité au pouvoir. Il viole en outre l'article 61 de la loi citée ci-dessus qui stipule que « la communication audiovisuelle est pluraliste et ne peut en aucun cas faire l'objet d'un monopole au profit d'une seule opinion ou d'un groupe d'individus ».

L'agence ACP et la RTNC sont pratiquement gérées comme des entreprises privées du gouvernement ou de la présidence de la République, privant ainsi le citoyen et le public congolais de leur droit d'informer et d'être informés. Elles constituent un domaine réservé de ces deux institutions étatiques qui en font un monopole. Ces médias sont contrôlés directement par le ministre de l'Information et ont tendance à favoriser le parti au pouvoir, le PPRD. Loin de promouvoir le pluralisme des idées, ces organes de presse étatiques en prêchent l'abolition car ils ne permettent pas l'expression d'opinions politiques diversifiées des opposants ou des membres de la société civile. Sous d'autres cieux comme c'est le cas d'ailleurs avec la RTBF en Belgique, les statuts adoptés ne consacrent plus un monopole du gouvernement ou des gouvernants mais concilient, de différentes manières, les droits de l'État et les libertés des citoyens.

Cela revient à dire qu'il est légitime de permettre à l'État, gardien de l'ordre public dans tous les domaines, de veiller à ce que règnent dans les médias l'ordre et une certaine moralité, tout comme il lui appartient aussi de conserver et de susciter les hautes valeurs culturelles et éducatives de la radio et de la télévision qui pourraient être négligées dans une exploitation visant le seul profit. Il peut également utiliser ces moyens pour faire connaître et expliquer les lignes de sa politique. Par contre, il est non moins souhaitable que le statut, non seulement assure une information exacte et objective mais

⁵⁸³ J-M. AUBY et R. DUCOS-ADER, op. cit., p. 453.

encore permet aux diverses forces sociales, politiques, culturelles, etc. d'avoir accès à ces médias pour transmettre leurs messages. Le monopole du gouvernement viole le droit du public à l'information.

§ 1. Notion et mission d'un service public

Pour l'École du service public, représentée par Léon Duguit,⁵⁸⁴ la notion de service public désigne une activité d'intérêt général, gérée par une personne publique soumise au droit administratif et à la compétence du juge administratif.⁵⁸⁵ Cette définition implique trois éléments essentiels : un élément matériel d'une activité d'intérêt général, un élément organique de gestion par une personne publique et un régime juridique de droit administratif et la compétence du juge administratif.⁵⁸⁶ Autrement dit, pour qu'un média obtienne ce statut de service public, il doit assumer une mission d'intérêt général sous la gestion d'une personne publique qui agit en vertu du droit administratif et dont les actes sont justiciables d'une juridiction administrative.

En France, l'article 1^{er} de la loi de 1974 indique ce qu'il faut entendre par activité d'intérêt général et les objectifs du service public qui « Assume, dans le cadre de sa compétence, la mission de répondre aux besoins et aux aspirations de la population, en ce qui concerne l'information, la communication, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de la civilisation. Il a pour but de faire prévaloir dans ce domaine le souci exclusif des intérêts généraux de la collectivité. Il assure un égal accès à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion. Un temps d'antenne est mis régulièrement à leur disposition. Il participe à la diffusion de la culture française dans le monde. Ces responsabilités lui font un devoir de veiller à la qualité et à l'illustration de la langue française ». Cette définition consacrée par la loi française est plus maximaliste et détermine clairement la mission d'un service public mais ne décrit pas avec précision tous les éléments constitutifs d'un service public.

En Communauté française de Belgique, le décret du 14 juillet 1997, assigne presque les mêmes missions d'intérêt général à caractère audiovisuel à la RTBF, dont la compétence personnelle s'étend à l'ensemble des francophones de ce pays, sans définir clairement ses éléments constitutifs. Il dispose que « Dans le respect du principe d'égalité, la RTBF a comme mission : l'information générale, communautaire, régionale, fédérale, européenne et internationale, les émissions de développement culturel, d'éducation permanente, de divertissement et d'émissions destinées à la jeunesse ». Il se limite à décrire seulement les missions du service public de la RTBF. Ces mêmes missions sont reprises dans le contrat de gestion conclu le 11 octobre 2002 entre le gouvernement de la Communauté française et la RTBF dont la mission de service public vise l'information, le développement culturel, l'éducation permanente et le divertissement du public le plus large possible.⁵⁸⁷

Dans ce contrat, il est précisé le nombre minimum d'émissions télévisées qui doivent être consacrées chaque année au cinéma ou à la littérature, l'obligation d'organiser annuellement une émission d'éducation aux médias. Il en est de même des radios et des télévisions locales de la Communauté française de Belgique auxquelles ledit décret a confié une mission de service public à caractère local. Elles doivent ainsi produire et réaliser des programmes d'information, d'animation, de développement culturel et d'éducation permanente, en lien avec leur zone de couverture.⁵⁸⁸ Cette même mission de service public est attribuée aux médiathèques qui mettent à la disposition des citoyens belges un des patrimoines musical et audiovisuel les plus importants de Belgique.

⁵⁸⁴ M. VERDUSSEN et R. ANDERSEN, op. cit., p.11, citant Léon DUGUIT, in « L'État : le droit objectif et la loi positive », Paris, Fontemoing, 1901, 2 tomes ; « Les transformations du droit public », Paris, Armand Colin, 1913 ; « Traité de droit constitutionnel », réimpression des tomes I, II et III, C.N.R.S., 1927-1930.

⁵⁸⁵ Idem.

⁵⁸⁶ Idem.

⁵⁸⁷ Communauté française de Belgique, « L'audiovisuel, je veux savoir », Bruxelles, Luc Pire, 2003, p. 22.

⁵⁸⁸ Idem, p. 32.

Pour le cas du Congo, contrairement à loi française ou au décret communautaire belge, la loi ne décrit pas de manière aussi précise la mission d'intérêt général qu'assurent la radio et la télévision nationale. Pas plus qu'elle ne parle d'émissions destinées aux jeunes, bien que le Code pénal congolais réprime certains faits ou publications de la presse portant atteinte à la protection de la jeunesse. Elle se limite seulement à qualifier de « public » le service assuré par ces deux médias. Il nous semble que cette absence de définition de la mission d'intérêt général qu'assurent ces médias est due à l'appropriation de ceux-ci par le pouvoir qui préfère qualifier tous les messages propagandistes qu'ils distillent régulièrement de « missions d'intérêt général ».

En effet, ces médias ne font que diffuser les actions et faits du pouvoir et ne donnent presque pas la parole aux autres courants politiques, leur privant ainsi de leur droit à l'information. Pourtant, le statut de service public ne vise rien d'autre qu'à assigner aux médias, certaines obligations afin de garantir au public, la possibilité de prendre connaissance du contenu de leurs messages en lui permettant l'accès à la tribune qu'ils constituent. Il est plus question d'assurer au public de la bonne information conçue selon des principaux fondamentaux qui la moralisent, que d'une appropriation par le pouvoir (qui se confond avec l'État) de certains médias qu'il juge utiles pour sa propagande politique. Cette appropriation de la RTNC n'est donc qu'un détournement de la mission que le public congolais attendait de ces médias.

Pour André de Laubadère, « l'élément essentiel dans la définition d'un service public est la notion d'intérêt général. Le service public a pour but de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général.⁵⁸⁹ Sa définition du service public ne donne pas non plus un critère suffisant. En effet, son critère, bien qu'étant nécessaire, n'est pas suffisant en lui-même pour caractériser un service public. C'est plutôt la définition du Conseil d'État français qui ajoute, outre la mission d'intérêt général, d'autres critères comme le droit de regard de l'administration sur les modalités d'accomplissement de cette mission, les prérogatives de puissance publique et le contrôle de tutelle qui retiennent plus notre attention dans le cadre de notre étude.⁵⁹⁰ En résumé, pour qu'un service soit qualifié de public, il faut la réunion de trois principaux éléments, à savoir : le but de l'activité (accomplissement d'une mission d'intérêt général), le regard de l'administration dans l'exécution de cette activité et le régime de contrôle applicable. La finalité d'une telle qualification consiste en l'actualisation ou à l'effectivité du droit du public à l'information.

§ 2. Les obligations d'un service public

Le caractère de service public reconnu aux médias de radiodiffusion et de télévision ou d'agence de presse entraîne à l'égard de ceux-ci des principes auxquels ils doivent obéir et qui correspondent à leur caractère fondamental d'activité d'intérêt général. Certains de ces principes sont, soit affirmés dans les statuts constitutifs (c'est le cas du décret instituant la RTBF en Communauté française de Belgique), soit simplement impliqués par la qualification de service public. Selon Trudel, « l'agencement des droits et obligations des entreprises de presse ayant accédé au statut de service public doit procéder de préoccupations qui demeurent respectueuses de la liberté d'expression, dont l'exercice reste essentiel à l'existence du droit de savoir du public, en même temps qu'elles privilégient la circulation maximale des informations ».⁵⁹¹ Ces principes sont donc : la continuité de service public, l'objectivité de service public, le principe d'égalité, la soumission au contrôle administratif et à la compétence du juge administratif.

⁵⁸⁹ A. de LAUBADERE, « Manuel de droit administratif », 11e éd., Paris, LGDJ, 1978, p. 21.

⁵⁹⁰ Dalloz, « Répertoire de droit public et administratif », Paris, LGDJ, 1959, rubrique « service public et concession de service public », n° 3 et mise à jour 1979.

⁵⁹¹ P. TRUDEL et alii, op. cit., p. 377.

A. Le principe de continuité du service public

Les médias informent le public, ils permettent aux citoyens de réagir à l'égard des questions d'intérêt général. Ainsi, pour qu'ils puissent continuer à rendre ce service au public, ils doivent être alimentés par un « distributeur » de nouvelles.⁵⁹² Pour Charles Debbasch, ce principe de continuité en appelle un autre, celui d'adaptation. Le service public doit s'adapter, sans que l'on puisse lui opposer une entrave juridique quelconque, aux données nouvelles de la technique.

Appliqué aux médias congolais reconnus comme de service public, nous ne pouvons que regretter la non-application de ce principe dans un contexte où l'ACP (l'Agence Congo Presse), censée distribuer les informations aux autres médias nationaux, est désaffectée de sa mission première pour être au service de la seule présidence de la République. Il est vrai que, quand bien même elle assumerait son rôle primitif, elle ne le ferait pas effectivement à cause du manque criant des moyens de fonctionnement.

B. L'objectivité du service public

Ce principe veut que le service public fournisse des services à tous ceux qui le demandent, sans discrimination. De tels services doivent être adéquats et transparents. Appliqué aux médias, ce principe suppose des mesures susceptibles de remédier aux dangers de l'existence du monopole et de l'emprise de l'État sur certains médias. Il suppose aussi l'accroissement de la qualité de l'information par le maintien d'un climat de liberté et d'accessibilité des citoyens à plusieurs sources d'information. Selon ce même principe, les médias publics doivent demeurer neutres dans la collecte, le traitement et la diffusion de l'information. Ils ne doivent pas servir d'instrument de propagande d'un seul parti politique ou d'un groupe d'individus. Dans le même secteur médiatique, ce principe implique une transparence structurelle, financière et fonctionnelle de l'entreprise de presse.

En RDC, jusqu'à une époque récente, l'État exerçait un monopole sur l'ensemble des moyens de communication de persuasion. La radio et la télévision étaient un bien du pouvoir pour faire passer l'idéologie du parti État. La presse écrite était sous le contrôle du « censeur permanent » : le ministère de l'Information et de la Presse. Le principe de l'objectivité des médias publics comme service public n'était et n'est toujours pas la préoccupation des pouvoirs publics. Actuellement, malgré la libéralisation du secteur médiatique en 1990, la presse écrite est encore sous contrôle policier, la radio et la télévision, sous l'emprise de l'exécutif. La mission de service public confiée aux médias publics est difficile à réaliser dans ce climat.

C. Le principe d'égalité

Ce principe appelle l'égal accès aux médias publics et constitue une des lois les plus fondamentales du service public. Les médias revêtus du statut de service public ne sauraient y échapper. Donc, priver les adversaires politiques ou le public de ces médias revient à violer ce principe qui a valeur constitutionnelle. En RDC, la RTNC, la radio et la télévision publique appartiennent presque à titre personnel au gouvernement qui manipule l'information à sa guise. En tout cas, peu sont les Congolais ou même les partis politiques de l'opposition qui peuvent prétendre à l'antenne de ce média. Ce peut être une réforme de son système de fonctionnement qui changera aussi son statut et facilitera l'accès au public. Dans un tel contexte, le pluralisme ne peut être assuré que si ces médias se donnent

⁵⁹² J. RIVERO, « Droit administratif », 8e éd., Paris, Dalloz, 1997, p. 447.

effectivement un mandat clair de service public. Le service public constitue, pour certaines tendances idéologiques ou philosophiques, le seul lieu d'expression significative possible, tant il est vrai que les coûts économiques inhérents à la mise sur pied d'un organe audiovisuel privé en rendent l'usage inaccessible à la plupart. C'est enfin que, financé par l'argent de l'ensemble de la collectivité, tant à travers la redevance que par les impôts auxquels chacun est soumis, le service public ne peut être transformé en porte-voix d'une fraction seulement de celle-ci ».

L'égalité d'accès aux médias publics de l'État implique aussi que toutes les représentations de la société soient équitablement informées sur les questions d'intérêt général. Ce principe d'égalité implique également le droit d'accès des partis politiques de l'opposition et de la société civile aux médias publics. Il impose au gouvernement l'obligation de faciliter ce libre accès. Il implique enfin, un droit de recours de ces mêmes partis politiques qu'ils peuvent exercer devant les juridictions pour contraindre le gouvernement et les médias publics de respecter les lois sur l'égalité d'accès. La société civile peut aussi exercer des pressions sur celui-ci pour obtenir sa participation au débat électoral par exemple.

Section 5 — Les qualités d'une information

Dans une société démocratique, respectueuse des droits d'autrui, l'information doit nécessairement répondre à des normes de qualité strictes afin de ne pas participer à une vaste opération, délibérée ou non, de tromperie, de manipulation et de mystification de l'opinion et de la conscience des citoyens.⁵⁹³ Le développement de l'entreprise de presse et la croissance de son audience sont directement liés au respect strict de ces qualités. Dans un contexte difficile et hostile à l'exercice de la profession de journaliste, la connaissance et la maîtrise des caractères d'une bonne information sont impérieuses pour parer à toute sorte d'intimidation, de manipulation, de récupération et de violence ou même de procès. Il faut que l'information dans un tel climat réponde à une « déontologie qui se fonde sur un certain nombre de principes moraux, permanents comme le respect de la vérité et la bonne foi ».⁵⁹⁴

Plusieurs codes de déontologie de la profession journalistique énumèrent, de manière exhaustive, les différentes qualités que doit revêtir une bonne information. Il en est ainsi, du Code de déontologie de l'information du quotidien français « Libération » qui exige, à son point 4 que « toute information soit rigoureusement fouillée ».⁵⁹⁵ En Belgique, le Code de principes de journalisme adopté par l'ABEJ, la FNHI et l'AGJPB, énumère, au titre de qualités d'une bonne information, « l'impartialité, la séparation de fait du commentaire, le respect de la dignité humaine et la pluralité ».⁵⁹⁶ Dans ce pays, une jurisprudence abondante en matière de liberté de presse, tirée de l'application de l'article 1382 du Code civil, sur le principe général de responsabilité civile en cas de faute occasionnant à autrui un dommage, requiert des journalistes qu'ils communiquent une information la plus objective, la plus vraie et la plus complète possible, compte tenu des moyens de contrôle dont ils disposent.⁵⁹⁷ La doctrine belge n'est pas non plus muette à ce sujet en considérant qu'objectivité, impartialité, équilibre, vérité, crédibilité, précision, honnêteté, fidélité, sérieux, bonne foi, éthique, sont les critères auxquels doit répondre une information de qualité.⁵⁹⁸ En France encore, la Charte française du

⁵⁹³ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 501.

⁵⁹⁴ F. BROCAL VON PLAUE, « Le droit de l'information en France », Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2004, Faculté de droit et de science politique, Université Lumière-Lyon 2, p. 41.

⁵⁹⁵ Voir Règlement intérieur de « Libération » (complété en octobre 1978), in « La déontologie des journalistes. Principes et pratiques », A. CIVARD-RACINAIS, op. cit., p. 93.

⁵⁹⁶ Code de principes de journaliste adopté par l'ABEJ, la FNHI et l'AGJPB, URL : www.agjpb.be/ajp/deontologies/codes.php

⁵⁹⁷ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 501.

⁵⁹⁸ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 500, n° 737.

journaliste considère qu'« un journaliste digne de ce nom tiennent la calomnie, l'altération des documents, la déformation des faits, le mensonge, pour les plus graves fautes professionnelles ».

En RDC, à ce contexte s'ajoutent non seulement, la diversité culturelle ou ethnique (il existe en RDC plus de 450 ethnies réparties sur plus de 500 territoires⁵⁹⁹) mais aussi la diversité politique (plus de 500 partis politiques sont reconnus et fonctionnent dans ce pays). Dans une telle complexité, le journaliste congolais devra « s'asseoir » sur son code déontologique pour prétendre réaliser sa mission. Il est vrai que toutes ces diversités lui seraient d'une aide considérable quant à la manière de faire passer son message basé essentiellement sur l'éducation aux principes de la démocratie. Nous faisons allusion ici à la diversité linguistique ou aux langues vernaculaires.

En matière de qualité de l'information, l'article 2 du Code de déontologie et d'éthique du journalisme congolais exige du journaliste de : « Faire preuve, dans ses tâches quotidiennes, d'équité, d'exactitude, d'honnêteté, du sens de responsabilité, d'indépendance et de décence dans la relation des faits liés aux individus et à la société ». L'article 6 du même Code va au-delà de cette exigence en imposant au journaliste de « rechercher à tout instant le triomphe de la vérité, par une relation exacte, honnête, fidèle et loyale des faits dûment avérés et vérifiés et des informations obtenues sans chantage et sans surprendre la bonne foi de quiconque ». Il ne doit pas de ce fait « déformer, dénaturer ou fausser, par sa formulation, par insistance, grossissement, omission ou manipulation, les opinions d'autrui, les titres ou les commentaires des articles qui doivent être traités avec impartialité et publiés de bonne foi ».

Il s'en suit que les journalistes ont l'obligation de s'assurer de la véracité des faits qu'ils rapportent au terme d'un rigoureux travail de collecte et de vérification des informations. Une bonne information est contradictoire. La mise en cause d'une personne, d'une collectivité ou d'une institution entraîne l'ouverture d'un droit de réponse. Il en va d'une information respectueuse de la dignité d'autrui qui nécessite aussi le respect de son innocence en matière judiciaire. Il est à remarquer que ces critères de qualité doivent être appliqués à tous les niveaux de l'information, c'est-à-dire dans la recherche, le traitement et la diffusion de l'information. Ainsi, une agence de presse comme l'Agence congolaise de presse (ACP) peut être condamnée par les cours et tribunaux pour n'avoir pas respecté le principe d'objectivité ou de pluralisme de l'information. Il en sera de même pour une radio ou une télévision.

Une information objective, neutre, impartiale, complète, exacte, pluraliste, contradictoire, libre, est une des garanties de la démocratie. Il convient à présent de définir certaines de ces notions, de ces valeurs intrinsèques de l'information qui se complètent mutuellement. Pour un besoin de synthèse, toutes ces qualités peuvent être résumées en deux principes, celui de l'objectivité de l'information et celui du pluralisme.

§ 1. L'objectivité de l'information

Ce paragraphe mérite d'être traité en deux points portant respectivement sur la notion d'objectivité et sur les avantages du principe d'objectivité.

A. Notion d'objectivité

L'objectivité est l'un des principes fondamentaux du journalisme. Il impose la rigueur et l'honnêteté dans la recherche, le traitement et la diffusion de l'information. Il existe plusieurs définitions de

⁵⁹⁹ Les territoires sont des divisions administratives anciennement appelées Zones sous le Régime du président Mobutu. C'est presque l'équivalent d'une commune rurale.

l'objectivité. Certains auteurs la décrivent comme un ensemble de procédures de travail, de routines en quelque sorte. Pour Paradioleau, « il s'agit des règles d'écriture formelle avec lesquelles sont familiers les différents auditoires des journalistes ». ⁶⁰⁰ Charron et Lemieux définissent ces règles comme des « techniques discursives particulières : mode indicatif, formules neutres, catégories de sens commun, identification et citation des sources, etc. ». ⁶⁰¹ Une autre doctrine essaye de définir l'objectivité en la distinguant de la subjectivité. Pour cette doctrine, il faut faire la différence entre les deux notions en observant les énoncés (ou jugements). ⁶⁰² Les énoncés épistémiquement objectifs ont une valeur de vérité et les faits qui les rendent vrais ou faux sont indépendants des attitudes ou sentiments que quiconque peut avoir à leur propos. ⁶⁰³

Pour Searle, un énoncé objectif est exempt de toute estimation, de toute évaluation ou de toute énonciation d'une préférence du locuteur ou de l'auditeur. ⁶⁰⁴ Pour lui, un énoncé épistémiquement subjectif n'a pas de valeur de vérité parce qu'il dépend de l'attitude, du point de vue ou des sentiments de l'auteur ou de l'auditeur de l'énoncé. Cette distinction ne permet pas de définir le principe d'objectivité car elle crée une confusion entre les notions d'objectivité, de subjectivité, de vérité et de fausseté de l'information. Pour cet auteur, un jugement subjectif est faux car il dépend de l'attitude ou du sentiment de son auteur. Cela ne nous paraît pas juste car la fausseté ou la non-vérité d'un fait ne remet pas nécessairement en cause son objectivité. En outre, cette distinction confine la notion d'objectivité dans l'expression de la vérité, c'est-à-dire que si une information donnée n'est pas vraie, c'est qu'elle n'est pas objective.

Rappelons que notre étude sur les justifications de la liberté d'expression a montré que pareille distinction est lourde de conséquences en ce qu'elle consacre une liberté de presse absolue, parce qu'elle n'admet pas de censure chaque fois que l'information rapportée est vraie. Elle est tout autant dangereuse car la contestation de la vérité peut entraîner dans son sillage l'objectivité journalistique et la remettre en question. En effet, il n'est pas possible d'exiger du journaliste une objectivité absolue compte tenu de la faiblesse de ses moyens et de toutes les contraintes auxquelles il fait face dans sa mission d'informer. Le devoir d'objectivité consiste, pour le journaliste, à développer un esprit critique chaque fois qu'il doit porter à la connaissance du public des faits bruts, indépendants de lui, pour permettre à ce même public d'opérer un choix politique judicieux ou d'émettre une opinion en pleine connaissance de cause.

Stéphane Hoebeke et Bernard Mouffe quant à eux, considèrent l'objectivité comme un ensemble de critères de qualité d'une information, englobant des notions qui lui sont connexes comme le respect de la vérité, de la fidélité, de la précision, de l'équilibre, de l'impartialité, de l'honnêteté, du sérieux, de la bonne foi ou de l'éthique. Cette définition nous semble appropriée à l'étude de notre sujet de recherche. Généralement, une information objective est celle tirée de plusieurs sources, relatant des faits et non des sentiments, sans prise de parti et sans coloration politique et qui sert à apprendre aux citoyens, un fait général quelconque. Enfin, d'autres principes comme celui de neutralité, d'indépendance et d'impartialité sont corollaires à celui d'objectivité. La neutralité implique que le journaliste ne puisse en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information.

Il peut s'agir d'influences politiques ou religieuses ou tribales ou même ethniques. Aucune de celles-ci ne doit impacter l'exactitude des faits informationnels tels qu'ils sont diffusés par la presse. L'absence de neutralité d'une information la discrédite et peut avoir des conséquences néfastes sur le plan social. En RDC, certains journalistes de la RTNC, membres du parti au pouvoir ne s'empêchent pas

⁶⁰⁰ J.-G. PARADILEAU, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », Paris, Mouton, 1976, pp. 256-282.

⁶⁰¹ J. CHARRON, Jacques LEMIEUX et F. SAUVAGEAU, « Les journalistes, les médias et leurs sources », Boucherville, Gaëtan Morin, 1991, p. 12.

⁶⁰² J. SEARLE, « La Construction de la réalité sociale » (traduit de l'anglais), Paris, Gallimard, p. 60.

⁶⁰³ Idem, p. 50.

⁶⁰⁴ Idem.

d'afficher leur parti pris en faveur du gouvernement qui n'arrive pas à endiguer les milices à l'est du pays considérée comme une région problématique.⁶⁰⁵

B. Avantages du principe d'objectivité

Pour les sources d'information, l'objectivité journalistique est un facteur très important pour la crédibilité des médias. Les obligations qu'elle impose aux journalistes rassurent celles-ci que leurs versions et leurs interprétations de la réalité ne seront contestées que par d'autres sources et ne seront pas soumises aux biais et aux préférences du journaliste.⁶⁰⁶ Le principe d'objectivité a des avantages pour les journalistes, surtout dans les sociétés où les médias sont souvent perçus comme un simple miroir de la réalité. Associé à cette perception des médias, il offre une grande protection aux journalistes contre d'éventuelles critiques qui pourraient leur être adressées relativement à un supposé parti pris. Dans ce cas, ils peuvent toujours plaider qu'ils agissent de la même façon pour tous. De plus, d'après Gans Herbert, l'objectivité offre aux journalistes une rationalité qui les immunise partiellement contre certaines théories divergentes et contrariantes qui veulent qu'ils ne rapportent pas la réalité mais participent plutôt, avec l'aide de leurs sources d'information, à un processus de construction de la réalité.⁶⁰⁷ C'est par ce processus que des faits deviennent des événements, puis des nouvelles grâce aux interventions successives des sources et des journalistes.

Un autre avantage du principe d'objectivité est de délester le journaliste de la responsabilité morale quant aux conséquences de ses actes professionnels pour les autres. En soutenant qu'il ne fait qu'obéir à des règles prédéfinies comme rapporter les faits sociaux sans les censurer par exemple, le journaliste parvient à se préserver de tout sentiment de culpabilité, même lorsque le produit de son travail a des conséquences néfastes pour certains. L'objectivité de l'information est facteur de plusieurs paramètres et dépend de la réalisation de plusieurs conditions. En effet, partant de ce principe, il faut repenser les conditions de vie des professionnels des médias (sécurité sociale, rémunérations), le cadre juridico-institutionnel, la structuration des organes de la presse et la confiance placée en eux par le public récepteur. L'étude de ces conditions nous ramène à notre hypothèse de travail : les médias ou les organes de la presse ne peuvent réaliser leur rôle fondamental que s'ils sont indépendants, c'est-à-dire protégés par une législation qui leur assure une protection contre toute manipulation politique, toute insécurité physique et sociale, une formation adéquate et qui prévoit des moyens à la hauteur des enjeux, capables de promouvoir la qualité et la pluralité de l'information.

En RDC, il est difficile pour le journaliste congolais de faire preuve d'objectivité dans ses prestations pour multiples raisons. L'institut Panos Paris justifie cette carence par « une grande dépendance par rapport aux financements extérieurs des partis politiques, le bas niveau de formation des journalistes, l'absence d'insertion des NTIC, l'intrusion des agents des services de renseignement, l'absence généralisée de planification, les difficultés matérielles de fonctionnement, les problèmes économiques et professionnels précaires ».⁶⁰⁸ À ces justifications s'ajoutent : les facteurs d'ordre idéologique et culturel du professionnel des médias, les pressions des pouvoirs publics et des patrons des entreprises de presse.

Enfin, quoi qu'il en soit et quel que soit le pays, la notion d'objectivité consiste en une interdiction faite au journaliste de biaiser l'information en fonction de ses préjugés, de ses croyances, de ses convictions. Il doit laisser ces considérations de côté et les exclure de son travail de diffuseur d'informations. Parfois, celles-ci sont utiles dans le travail de collecte d'information pour discuter

⁶⁰⁵ Parfois c'est à tort que cette région est considérée comme problématique car certaines milices sont créées par le même gouvernement.

⁶⁰⁶ Ericson et alii, « Negotiating Control: A Study of News Sources ». Toronto, University of Toronto Press, 1989, p. 15.

⁶⁰⁷ H. J. GANS, « Deciding what News is. New York », Patheon, 1979.

⁶⁰⁸ Institut Panos Paris, « Rapport sur la situation des médias en République démocratique du Congo », Paris, avril 2004, pp. 40-48.

avec les sources afin de découvrir ce qu'elles veulent cacher ou de relever leurs incohérences. Mais, il ne doit pas prendre parti. Il doit présenter au public les éléments qui permettront à celui-ci de juger ou de prendre position en connaissance de cause. Le journaliste doit également éviter de se trouver en conflit d'intérêts, de « contaminer » son travail par ses préjugés et ses opinions, ce qui signifie « dépersonnaliser » ses comptes rendus.

§ 2. Le pluralisme de l'information

La mission fondamentale ou la raison d'être même du journalisme contemporain est de servir la démocratie comprise comme un ensemble de points de vue, un concours d'opinions. Le rôle du journaliste et des médias consiste donc à rendre compte de ces différentes opinions, sève de toute démocratie. En effet, l'information n'est pas un simple produit ; elle engage la responsabilité sociale de l'entreprise de presse et du journaliste et, par sa qualité, elle contribue à la santé, mieux, au développement de la démocratie. Reprenant la définition d'Édouard Delruelle, « la démocratie doit être comprise ici comme une pluralité de points de vue et les médias sont les véhicules de ces idées, de ces opinions et informations plurielles nécessaires à la compréhension des enjeux cruciaux de la société ».⁶⁰⁹ Parlant du pluralisme médiatique, trois mots cardinaux nous reviennent à l'esprit : « diversité » d'opinions et des sources, « équilibre » entre acteurs sociaux et « concurrence » entre plusieurs médias. Ces trois mots trouvent leurs amples explications dans les développements ci-dessous qui s'articulent en trois points : la notion du pluralisme médiatique (A), ses différentes dimensions (B), les différents indicateurs de contrôle du pluralisme dans une société donnée (C).

A. Notion du pluralisme médiatique

L'article 7, § 1^{er}, alinéa 2 du décret SMA, définit le pluralisme comme une « offre médiatique à travers une pluralité de médias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large possible d'opinions et d'idées ».⁶¹⁰ La même définition est reprise par Gillian Doyle dans des termes presque identiques : « le pluralisme est la diversité de l'offre médiatique qui transparaît notamment à travers une pluralité de médias libres et autonomes et une multiplicité de contenus médiatiques mis à la disposition du public ».⁶¹¹ Il découle de ces définitions que le but poursuivi par cette exigence de pluralisme est de permettre aux lecteurs, auditeurs et téléspectateurs (qui sont les destinataires essentiels du message journalistique) d'exercer leur libre choix sans que les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni que l'on puisse en faire les objets d'un marché. Il s'agit d'éviter à ces derniers, toute propagande ou toute manipulation d'une information fondée sur une pensée unique, la monopolisation du discours par le pouvoir dominant.

En effet, une information de qualité ne repose pas seulement sur les seules consciences et responsabilités du journaliste. Il faut accompagner le développement du secteur d'activités médiatiques en favorisant sa diversité, son pluralisme, ses grands équilibres et en assurant une neutralité des médias publics qui seraient dans la dépendance directe des autorités gouvernementales. Or, si c'est bien au gouvernement et au parlement de définir les moyens qui sont donnés aux médias publics, pour autant ces institutions n'ont pas à leur fixer une ligne idéologique. Les mêmes médias doivent pouvoir s'affranchir de cette tutelle, en particulier dans les moments les plus décisifs de la reconstruction démocratique d'une nation.

⁶⁰⁹ E. DELRUELLE, « Les médias numériques et la citoyenneté », URL : www.ftu.be

⁶¹⁰ Article 7, § 1^{er} du Décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (M.B. du 17 mars 2003).

⁶¹¹ Étude de G. DOYLE sur la « consolidation des médias en Europe : l'impact sur le pluralisme », MM-CM (97) 12, 21 août 1997, p.4.

Ce principe s'oppose à la concentration des médias dans les mains d'une seule personne et implique la diversité des sources d'information distribuée par des médias tenus par plusieurs personnes. Il implique de ce fait un pluralisme économique, étant entendu que la presse doit être comprise dans son aspect informatif et dans son aspect d'entreprise. L'information pluraliste implique que les médias accèdent à plusieurs agences de distribution des nouvelles.

Le Conseil constitutionnel français considère le pluralisme des courants d'expression socioculturels comme un objectif de valeur constitutionnelle « que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ».⁶¹² Un objectif de valeur constitutionnelle est un objectif à atteindre par le législateur dans un domaine déterminé, tout en le conciliant avec d'autres principes ou libertés reconnus.⁶¹³ Pour cette juridiction, « la libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, des programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ».⁶¹⁴ Il en découle que l'exigence du pluralisme s'adresse à tous les journalistes qui prestent leurs activités tant au sein des médias publics qu'au sein des médias privés.

En RDC, si le principe du pluralisme est consacré par le texte constitutionnel et par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse, dans les faits les journalistes ont du mal à recourir à plusieurs sources car il n'y existe presque pas d'agences de presse dignes de ce nom ni de loi relative à l'accès à l'information officielle. La gestion de la chose publique se fait secrètement comme s'il s'agissait d'un domaine réservé aux seuls dirigeants. En effet, il existe bien une agence de presse dans ce pays, l'Agence Congo Presse (ACP) ; mais celle-ci ne représente rien comme source de distribution d'informations et fonctionne exclusivement comme un instrument du pouvoir actuel qui nomme et révoque ses dirigeants. Cette agence ne diffuse que des informations qui sont favorables au pouvoir.

Les professionnels des médias doivent ainsi chercher les informations ailleurs, auprès des chaînes étrangères comme la RFI, la RTBF, la BBC ou la VOA ou sur Internet, parfois dans la rue. Parfois, l'information diffusée par ces médias internationaux est déjà manipulée ou partisane. Bref, la presse étrangère est devenue la seule source principale d'information et est généralement relayée par les médias locaux d'opposition qui y trouvent leur compte pour lutter contre le régime totalitaire. Dans plusieurs localités du pays, voire dans plusieurs centres urbains, elle couvre les carences consécutives au silence dans lequel sont plongés les médias privés et publics, à l'épreuve de certaines dispositions dirigistes et liberticides.⁶¹⁵

Au manque criant de plusieurs sources d'information s'ajoute l'inexistence, dans ce pays, d'une loi garantissant et réglementant l'accès des citoyens aux informations publiques. On connaît et on comprend la délicatesse de certaines informations qui peuvent être utilisées aussi bien pour informer objectivement que pour simplement nuire, surtout quand la presse ne fait pas toujours montre de responsabilité et d'éthique professionnelles. Néanmoins, une loi judicieuse et raisonnable sur l'accès aux informations officielles peut, de toute évidence, aider à rendre la société plus transparente. Ailleurs, l'existence d'une telle loi est considérée comme un des indicateurs du niveau de développement du pluralisme des médias.

S'agissant de l'offre des médias publics comme source d'accès à l'information, il est dit dans les textes que les médias audiovisuels et écrits d'État sont des services publics dont l'accès est garanti de manière équitable à tous les courants sociaux, politiques et idéologiques. Dans la pratique, cependant, le parti au pouvoir en use presque exclusivement pour ses manifestations publiques ou ses propagandes. Les partis politiques de l'opposition n'y ont pas accès. De ce fait, bien que garantie par la Constitution, la liberté d'expression demeure très fragile. L'État congolais ne semble pas

⁶¹² F. BROCAL VON PLAUE, op. cit., p. 41, citant la Décision du 21 janvier 1994 du Conseil constitutionnel français.

⁶¹³ Ibid., p. 113.

⁶¹⁴ Idem.

⁶¹⁵ Institut Panos Paris, « Situation des médias en République Démocratique du Congo », op. cit., p. 83.

suffisamment disposé à tolérer les voix discordantes. Des journalistes sont régulièrement harcelés, poursuivis et arrêtés, plusieurs organes des médias sont souvent saccagés ou fermés.

B. Les différentes dimensions du pluralisme

Le pluralisme médiatique englobe divers aspects tels que la diversité de la propriété, la variété des sources d'informations et l'éventail des contenus disponibles. Le pluralisme médiatique s'oppose au monopole et à l'appropriation des médias publics par le seul gouvernement d'un pays. Il s'oppose également à la concentration des entreprises de presse et implique la pluralité de l'offre médiatique. Parlant du pluralisme médiatique, Pierre Sormany distingue trois types de pluralisme qui sont nécessaires et interreliés : le pluralisme des sources, le pluralisme des contenus et le pluralisme de représentation.⁶¹⁶

1. Le pluralisme des sources ou des titres ou pluralisme externe

Francis Balle définit ce pluralisme comme la pluralité ou la variété des sources et des organes d'information.⁶¹⁷ Selon lui, cette forme de pluralisme constitue la seule arme des sociétés contre la propagande, la monopolisation de la parole ou l'idéocratie.⁶¹⁸ Autrement dit, la concurrence ou la diversité de production des titres ou encore l'existence de plusieurs sources d'information appartenant à des propriétaires différents permet de rendre compte de tous les aspects de la réalité ou des enjeux de la société. L'attribution des fréquences aux éditeurs de service de radiodiffusion dans plusieurs pays par les organes de régulation constitue une application de ce type de pluralisme. L'idée générale est que chaque média ou chaque groupe de presse possède sa propre approche de la réalité. La multiplicité de titres indépendants les uns des autres et leur concurrence constituent une garantie du pluralisme de l'information, des idées, des opinions. Les enjeux principaux de la concentration de la propriété médiatique se situent en cette forme de pluralisme.

En effet, si la concentration de la propriété médiatique est nécessaire au développement des médias, surtout à leur indépendance financière ou encore à leur autonomie par rapport au financement des pouvoirs publics, dans la pratique, la concurrence entre différents médias ne conduit pas nécessairement à la diversité de leurs contenus. Elle peut provoquer une certaine uniformisation de ceux-ci et probablement baisser leur qualité. Des principes fondamentaux comme celui d'objectivité peuvent être mis en péril par ce phénomène.

Francis Balle énumère les dangers de la concentration capitaliste, notamment :

- 1° l'uniformisation de l'information ;
- 2° les pressions financières et publicitaires ;
- 3° la course à l'audience et donc la responsabilité du public lui-même, insuffisamment exigeant ;
- 4° l'identité des sources d'information (agences de presse ; recours aux mêmes experts ; reprise, telle quelle, des messages et communiqués des entreprises, institutions, partis politiques...) ;

⁶¹⁶ P. SORMANY, « Le métier de journaliste », Boréal, Montréal, 2000, pp. 40-42.

⁶¹⁷ F. BALLE, « Médias et société », Paris, Montchrestien, 12^e éd., 2005, p. 241.

⁶¹⁸ Idem.

5° le suivisme des journalistes qui ont tendance à s'intéresser aux sujets évoqués par leurs confrères et à les traiter de façon identique ;

6° l'intervention des mêmes correspondants, chroniqueurs et éditorialistes dans différents médias.⁶¹⁹

La concentration des médias risque de favoriser la domination des marchés par des entreprises nationales et internationales qui se verraient conférer un pouvoir d'influence énorme sur l'opinion au sein de ce même marché. Elle réduit l'information à sa seule valeur commerciale au détriment de la valeur démocratique de celle-ci. Selon Pierre Bourdieu, « dans les grands médias de masse, ceux-là mêmes qui détiennent un monopole de fait sur la formation des cerveaux d'une partie importante de la population, la valeur démocratique de l'information semble être bel et bien supplantée par sa valeur marchande, avec pour effet, certaines conséquences non négligeables sur le traitement de l'information. L'accent est mis sur l'émotionnel, le sensationnel et le divertissement, la « peopleisation » des questions politiques. Les analyses et les informations structurelles sont délaissées au profit d'une vision simpliste de la réalité... ».⁶²⁰

Bref, ce battage médiatique peut provoquer des réactions chez les politiques qui se voient contraints de réagir et qui font passer une mesure ou une loi qui n'aurait pas été adoptée sans la pression des médias. Avec la concentration, le discours des médias est non seulement uniformisé mais devient aussi élitiste et réservé aux plus forts économiquement, politiquement et socialement. Plusieurs groupes, notamment marginalisés, ne peuvent plus accéder à l'antenne des radios et des télévisions. Dans tous les cas, la concentration est une atteinte grave au pluralisme et empiète sur le droit fondamental du public d'accéder à une information objective et indépendante provenant de sources différentes.

Le phénomène de concentration est aussi d'actualité en RDC où elle est à la fois économique et politique et constitue une entrave à l'objectivité de l'information diffusée par les médias. En effet, dans ce pays, la propriété des médias est presque l'apanage des acteurs politiques au pouvoir. Avec l'argent gagné grâce à des trafics divers, ils ont acquis des stations de radio et de télévision, à travers lesquelles ils s'insurgent les uns contre les autres et menacent le processus démocratique déclenché en 1990. Ces médias « politiques » sont en perpétuel conflit et n'informent pas le public des programmes des partis politiques ou des principes de l'État de droit démocratique. Leurs radios et leurs télévisions leur servent de promontoire.⁶²¹ Pourtant, sous d'autres cieux, les partis politiques servent à consolider la démocratie pluraliste, à favoriser la participation de l'ensemble des forces politiques au renforcement de la conscience nationale et à promouvoir l'éducation civique des citoyens.

En RDC, l'article 16 de la loi n° 07-008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique, fait obligation aux partis politiques de privilégier le dialogue et la concertation sur les grandes questions d'intérêt national. Ils doivent promouvoir le pluralisme politique (en reconnaissant le droit de la majorité à gouverner) et la culture démocratique, notamment par la tolérance, la non-violence et l'alternance dans le cadre d'une lutte pacifique. Ils doivent concourir, par la libre expression, à la formation de l'opinion publique. Ils doivent former et informer leurs militants. Dans la pratique de ces médias « politiques », tous ces rôles attribués aux partis par le législateur demeurent des vœux pieux, car au lieu de former et d'informer le citoyen congolais, ces médias se transforment quotidiennement en tribunes de la diffamation, de la diabolisation des adversaires et constituent de ce fait, une grande source de tensions. Ils reflètent de manière générale, les conflits politiques ainsi que les insuffisances de la culture démocratique de leurs propriétaires qui n'ont aucun souci d'image, aucune grandeur d'esprit, aucune hauteur, aucune tolérance et aucune tempérance. Dans une telle situation de suspicion,

⁶¹⁹ F. BALLE, op. cit., p. 196.

⁶²⁰ P. BOURDIEU, « Sur la télévision », Paris, Liber-Raisons d'agir, 1966, cité par Sophie Léonard in Presse, « radio, télé : Médias et ...diversité? Un regard sur les médias et leur traitement de la diversité sociale et culturelle (...), URL : www.iteco.be/Pluralisme-des-medias

⁶²¹ Ch. MAZINGA MASHIN, « Médias et incitation à la haine et à la violence », in « Élections, paix et développement en R.D. Congo. Prise de position des universitaires congolais », Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2007, pp. 51-52.

de méfiance, sinon de dédain mutuel, l'information souffre inévitablement soit de silence, soit de partialité qui justifie malencontreusement les attaques contre des professionnels de ces mêmes médias.

À titre d'exemple, entre février et juillet 2009, la HAM a prononcé vingt-sept « actes de régulation », décisions contre des journalistes et maisons de presse sous forme d'observations, de mises en demeure ou de suspension de diffusion, faisant suite à des manquements à l'éthique et à la déontologie de l'information et de la communication. Au moins dix de ces actes constataient des manquements consistant au déséquilibre dans le traitement et la diffusion de l'information, au parti pris systématique, à des propos diffamatoires, à des accusations infondées, à des violations de la présomption d'innocence, etc. Cinq de ces actes réprimaient des productions ou diffusions qualifiées d'indécentes. Par ailleurs, huit des faits réprimés étaient des violations de l'éthique et de la réglementation de la publicité, tandis que quatre actes déploraient un déficit de professionnalisme.⁶²²

Ce constat pousse à dire que malgré leur prolifération (il existe plus de cinq cents), ces partis politiques poursuivent d'autres objectifs à forte connotation ethnique, tribale ou régionale qui menacent la démocratie en gestation en RDC. En réalité, il apparaît que la plupart d'entre eux sont une pure création du pouvoir en place dans le but de fragiliser l'opposition ou de maintenir un semblant de démocratie pour plaire à la communauté internationale. Le président Mobutu ne s'empêchait pas de répondre aux critiques de son régime monolithique par l'existence au Zaïre du multipartisme, qu'il faut nécessairement distinguer, dans ce cadre, du pluralisme.

Le pluralisme ne peut être réduit à la présence d'un certain nombre d'acteurs partisans et militants sur la scène politique. Plusieurs partis congolais, quelle que soit la diversité des opinions qu'ils défendent, ne font pas du pluralisme. Ils sont au mieux l'expression d'un multipartisme partisan car le pluralisme implique davantage, non seulement la capacité à exprimer des positions idéologiques différentes mais aussi celle de pouvoir les traduire en discours et en propositions concrètes, réalistes, opérationnelles et d'être en mesure de les mettre en œuvre par l'exercice effectif et réel de responsabilités gouvernementales. Le pluralisme exige que les partis soient capables de devenir des forces de proposition crédibles et de faire valoir ces propositions par une véritable participation à la gestion du pouvoir. Ce n'est, semble-t-il, pas le cas en RDC où un coup de « balai démocratique » dans cette galaxie de partis serait nécessaire afin de leur redonner leur vraie nature et leur vocation.

Il est donc impérieux d'éduquer les partis politiques congolais à la démocratie et aux médias en vue de l'émergence d'un système politique représentatif dans lequel ces derniers remplissent leurs rôles légaux et démocratiques de défenseurs des intérêts de la population dans la sphère publique et d'éducateurs civiques des citoyens. Ce travail de formation à l'État de droit, à la démocratie et aux médias devrait être assumé par la société civile, les médias et par d'autres acteurs sociaux comme les avocats et les églises. Les débats dans les médias et les discours politiques devront être circonscrits aux programmes politiques, à la gestion de la chose publique et à toutes autres activités publiques. Les médias « politiques » devront se transformer en véritables médias et s'interdire tout comportement ou tout propos de nature à porter atteinte à l'honneur et à l'intégrité physique des personnes.

2. Le pluralisme des contenus ou pluralisme interne

Ce second aspect du pluralisme va de pair avec le premier. Il ne peut exister sans le pluralisme des titres ou d'entreprises des médias, bien qu'il n'en soit pas un effet automatique. Il implique qu'un opérateur de médias assure à travers une diversité de programmes, l'équilibre et la diversité des points de vue. Ce pluralisme permet d'éviter la pensée unique et l'uniformisation du discours médiatique. Il découle du nombre de mesures internes au milieu journalistique comme la formation des journalistes, les ressources attribuées à la rédaction, la motivation individuelle du journaliste de faire mieux,

⁶²² Entretien avec Maître LUEMBA MASANGA, conseiller juridique de la HAM, le 18 septembre 2009.

l'indépendance d'esprit de chacun, l'adoption de codes de déontologie, l'indépendance de la rédaction par rapport à la publicité, les politiques rédactionnelles judicieuses, etc.

3. Le pluralisme de représentation

Cette troisième forme du pluralisme fait référence à la place des différents groupes minoritaires, ethniques, linguistiques, religieux, syndicaux, politiques et autres comme sujets de l'information dans les médias. Cette forme de pluralisme permet aux groupes minoritaires et marginalisés de faire entendre leurs voix dans les médias de manière à contrebalancer le discours et les intérêts majoritaires. C'est à ce niveau du pluralisme qu'interviennent les notions d'accessibilité du public aux médias et d'équilibre des points de vue des représentants de la société. Ce principe garantit l'expression et la représentation de la diversité des opinions politiques dans les médias. Il implique aussi la participation des associations syndicales, confessionnelles au débat de la presse. Il exige que les différents courants d'opinion dans la société soient représentés dans les médias. Il est également le corollaire du principe de la neutralité de l'information et refuse que les médias fassent la promotion d'une seule opinion ou d'une seule vision du monde. En matière politique, ce principe fait obligation aux médias de respecter les points de vue des représentants des pouvoirs publics, « ceux qui les approuvent (majorité) et ceux qui les critiquent (opposition et partis non représentés au parlement) ».⁶²³

En ce qui concerne la RDC, c'est en vertu de ce principe que les médias publics et privés ont signé, en date du 15 mai 2004, un « Code de bonne conduite » ou acte d'engagement visant à assurer un accès équitable des partis politiques aux médias et un traitement impartial à l'égard des différents acteurs sociaux pendant les périodes électorales. Les partis politiques s'étaient aussi engagés à veiller au respect et à la protection des journalistes couvrant leurs activités et à ne pas utiliser les médias pour abuser l'électorat par les mensonges, l'achat des consciences ainsi que par tout autre comportement répréhensible. Malheureusement, dans les faits, ces engagements n'ont pas eu d'effets. L'expérience vécue pendant la campagne électorale de 2011, avec sa panoplie d'arrestations d'opposants politiques, la monopolisation par le régime actuel des médias publics, la fermeture de plusieurs chaînes de radio ou de télévision, voire des assassinats de journalistes, a démontré qu'au Congo, tout engagement relatif au pluralisme des idées n'est qu'un vœu pieux.

En Belgique ou dans les autres démocraties occidentales, l'une des conditions pour s'exprimer ou accéder à une antenne médiatique est l'obligation de développer soi-même un regard personnel et critique sur les productions des médias et de se tenir informé sur les grands débats que suscite le développement des médias. Dans ces pays, plusieurs moyens s'offrent aux citoyens pour exprimer leur point de vue sur les médias :

- 1° les médias sont une plateforme de discussions et de débats sur les sujets d'intérêt général ;
- 2° ils peuvent faire valoir leurs points de vue au Conseil supérieur de l'audiovisuel ou de la presse, organe de régulation et de contrôle du pluralisme, en portant plainte devant ce dernier quand ils s'estiment lésés dans leur droit à l'information ;
- 3° ils peuvent écrire aux médias (courrier d'auditeurs, des lecteurs), à leur direction, aux journalistes et aux animateurs. Dans les médias écrits, ils peuvent adresser une lettre ou un texte à publier dans les sections consacrées aux lecteurs et aux débats d'idées ;
- 4° ils peuvent mener une action collective en s'associant ponctuellement avec des gens de leur propre milieu, en rédigeant une pétition, en faisant appel à une association s'ils

⁶²³ Conseil supérieur de l'audiovisuel français, « Réflexions sur les modalités d'application du pluralisme. Garantir le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne pour assurer son avenir », URL : www.vie-publique.fr

sont membres ou à des organismes voués à la défense des droits du public dans le champ médiatique.

C'est dans cette logique qu'il existe en Belgique un Conseil de déontologie journalistique qui intervient par voie d'avis sur plaintes du public en rapport avec leur droit de réponse, le respect de la conscience des journalistes, la diffamation, le racisme. Dans sa tâche de traitement des plaintes, ce Conseil examine des cas particuliers de pratique journalistique. Il est évident qu'un citoyen ou même le public ne peut participer à l'œuvre médiatique et faire état d'un quelconque abus de son droit à l'information ou à son honneur, sa dignité, que s'il est éclairé, avisé et informé. Il ne peut être considéré comme un réceptacle vide qui ne fait que recevoir ce que l'on y verse. Il doit être en mesure de réagir aux informations médiatiques et de les interpréter selon plusieurs facteurs tels que ses propres questionnements, ses attentes et ses besoins personnels, ses satisfactions ou ses contrariétés, ses jugements, son contexte familial, social, économique, culturel et géographique.⁶²⁴ Pour cela, il doit être éduqué à la culture médiatique. Cette éducation comporte plusieurs paramètres que nous avons développés dans la dernière partie de cette étude. Des citoyens informés sont des acteurs clés pour le développement démocratique d'un État car ils peuvent se mobiliser pour influencer la vie publique et intervenir dans le développement médiatique. Ainsi, des mesures propres à leur garantir l'accès à des sources indépendantes et variées d'informations, d'opinions ou de discours doivent être prises de manière à leur permettre de se forger leurs propres opinions sans être soumis à une opinion dominante.

C. Les indicateurs d'application du pluralisme

Certains paramètres comme la transparence des médias, leur structure interne, leur composition et leurs programmes, l'accès effectif du public, permettent d'évaluer l'application du principe de pluralisme. La Résolution A/RES/62/111A relative à l'information au service de l'humanité, adoptée par l'assemblée générale de l'ONU à sa 62e session du 17 décembre 2007, a proposé aux États membres, le Programme international de l'UNESCO pour le développement de la communication, le « PIDC ».⁶²⁵ Cet instrument comporte une liste de cinq indicateurs permettant aux organes de développement, aux organes d'information, à la société civile et aux décideurs d'évaluer le niveau de développement des médias et partant, du pluralisme. Ces cinq principaux indicateurs du pluralisme adoptés par l'ONU sont :

- 1° un système de régulation favorable à la liberté d'expression et à la diversité des médias relatif à l'existence d'un cadre légal, politique et régulateur de promotion de cette liberté et de celle d'information basée sur les normes et pratiques internationales ;
- 2° un cadre économique dans lequel tous les acteurs sont en situation d'équité concurrentielle et de transparence de la propriété. Dans ce cadre, l'État promeut activement le développement du secteur des médias de manière à empêcher la concentration excessive et à garantir le pluralisme et la transparence de la propriété et du contenu dans tous les médias tant publics que privés et communautaires ;
- 3° un cadre de débat démocratique dans lequel les médias sont une plateforme qui reflète et représente la diversité des points de vue et d'intérêts au sein de la société, y compris ceux des groupes marginalisés, un cadre qui implique un bon niveau de maîtrise de l'information et d'initiation aux médias ;
- 4° un cadre de formation professionnelle et de soutien aux institutions de formation pour promouvoir la liberté d'expression. Dans ce cadre, les personnes travaillant dans les

⁶²⁴ S. PROULX, « Accusé de réception, le téléspectateur construit par les sciences sociales », Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1998, p. 50.

⁶²⁵ UNESCO, « Programme international pour le développement de la communication », URL : www.unesco.org/webworld

médias ont accès à une formation et à un développement professionnels, tant sur le plan académique que sur le plan professionnel, à tous les stades de leur carrière et le secteur des médias est à la fois suivi de près et soutenu par les associations professionnelles et les organisations de la société civile ;

- 5° un cadre infrastructurel suffisant de nature à soutenir des médias indépendants et pluralistes. Le secteur des médias est caractérisé, d'une part, par une accessibilité à un public élevé et d'autre part, par une utilisation efficace de la technologie pour rassembler et diffuser des nouvelles et des informations appropriées au contexte local.

Ces critères d'évaluation sont cumulatifs et se valent pour former un tout. Ces indicateurs forment inévitablement une image idéale mais une analyse s'appuyant sur ceux-ci donnera une vision détaillée de l'environnement médiatique de chaque pays. En Belgique, l'article 7, § 2, du décret du 27 février 2003 relatif à la radiodiffusion stipule que « Lorsque le Collège d'autorisation et de contrôle constate l'exercice d'une position significative, il engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de radiodiffusion édités ou distribués par les personnes morales visées au § 1^{er} ».

En conclusion, relevons que la garantie du pluralisme dans les médias audiovisuels est au cœur de toute démocratie et constitue l'une des missions des organes de régulation de ces médias. Elle exige de ces organes qu'ils veillent à l'accès équitable de tous les courants d'opinion comme les partis politiques, les associations et toute autre personne et aux moyens officiels d'information. Le pluralisme en information favorise l'expression et la circulation des faits et d'opinions contradictoires, ce qui reste le meilleur moyen de permettre à chacun de se faire son idée sur les enjeux de la société et d'exercer son libre arbitre sur la gestion de la chose publique. Les médias, les journalistes, dans leurs prestations, doivent rendre compte de la réalité dans sa complexité, ce qui suppose de relater la pluralité des points de vue, de faire de la pluralité des opinions un principe actif et vivant.⁶²⁶

⁶²⁶ E. DELRUELLE, op. cit., p. 5.

CHAPITRE IV — LE DROIT À LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

Comme l'a fait remarquer la Cour européenne des droits de l'homme dans plusieurs arrêts, la presse joue et doit jouer le rôle de « chien de garde » (watchdog).⁶²⁷ Selon cette Cour, la protection de la liberté de la presse va jusqu'à protéger le journaliste contre les sanctions quand il cherche à ne pas divulguer ses sources d'information car il y va de sa liberté d'expression. Dans l'arrêt *Goodwin* contre le Royaume-Uni, elle considère que cette protection constitue un intérêt public. L'importance du droit à la liberté de la presse dans une démocratie mérite que nous nous attardions sur la notion de presse (section 1), sur les éléments constitutifs de la liberté de la presse (section 2), sur son pouvoir ou son influence (section 3) et enfin, sur le titulaire de la garantie consacrée tant par le droit national que par le droit international (section 4).

Section 1 — Notion et caractéristiques de la presse

La liberté de la presse n'est pas seulement la liberté de dire mais c'est aussi la liberté de lire. Tous les instruments internationaux et nationaux de protection des droits et des libertés fondamentaux reconnaissent à la presse un rôle éminent dans toute société. En effet comme cadre approprié d'expression des libertés d'opinion et d'information, la presse tant officielle que privée est un mode privilégié de communication de masse, d'information et de culture.⁶²⁸ C'est l'ensemble des supports d'information et des moyens de communication. Lemmens trouve dans la liberté de la presse, une liberté instrumentale exercée dans le cadre d'une entreprise de presse par des individus et des personnes morales.⁶²⁹ Son but ultime, selon lui, est la lutte contre l'arbitraire du pouvoir.⁶³⁰

Cette définition de la presse se veut maximaliste et inclusive dans la mesure où elle étend le champ d'application de la liberté de la presse à tous les médias, considérés comme supports de l'information et de la communication. Il en découle que la presse écrite, la presse audiovisuelle, la presse électronique et même les moyens traditionnels conventionnels d'information comme le « tam-tam » font partie du domaine de la liberté de la presse. Contrairement à une certaine doctrine belge qui limite, en vertu de l'article 25 de la Constitution, la protection de la liberté de la presse à la seule presse écrite, cette définition maximaliste s'inscrit dans la logique de notre étude. La presse pour nous, ce sont tous les moyens ou supports techniques qui concourent à la réalisation de l'information.

Tout en reconnaissant le mérite de la définition proposée par Lemmens, en ce sens qu'elle consacre la dimension économique de la liberté de la presse, nous pensons que le but de la presse ou des médias n'est pas seulement la lutte contre l'arbitraire du pouvoir. C'est l'une des missions de la presse, à l'ordre desquelles se trouvent l'éducation, la formation des masses, le développement culturel et la cohésion sociale. À en croire ce dernier, l'on aurait affaire à une presse militante qui n'est là que pour dénoncer les abus du pouvoir en place. En effet, la presse a aussi comme rôle d'éduquer, de divertir, de former et d'informer le public sur les principes de la démocratie et de l'État de droit.

À l'appui de notre point de vue, Boris Libois considère qu'« Outre le fait que la presse se montre comme un excellent moyen de contrôle des leaders politiques, elle est également devenue une

⁶²⁷ De Haes et Gijssels c. Belgique de 1997 : la mesure attaquée consistait dans la condamnation de journaliste pour avoir critiqué des jugements et mis en cause l'impartialité des juges. *Jersild* c. Danemark de 1994 : des sanctions avaient été prononcées à l'encontre d'un journaliste ayant animé un débat télévisé et ayant laissé s'exprimer librement de jeunes racistes et xénophobes.

⁶²⁸ Article 18 de l'Acte constitutionnel de la transition en RDC.

⁶²⁹ K. LEMMENS, op. cit., p. 77, citing G. MARSHALL, « Press Freedom and Free Speech Theory », 1992, P.L., pp. 40-60.

⁶³⁰ Idem, op. cit., p. 84.

intermédiaire indispensable entre le public et les responsables politiques ».⁶³¹ La presse, comprise dans ce sens, est un médiateur entre la population et les pouvoirs publics. D'un côté, elle rapporte aux pouvoirs publics les aspirations ou préoccupations de la cité, de la population par l'information, soit générale, soit spécialisée sur certaines questions vitales. De l'autre côté, elle sert d'instrument de communication, de diffusion du rapport sur la gestion de la chose publique par les pouvoirs publics. C'est la raison d'être des communications du gouvernement par exemple.

Roger Pinto, quant à lui, considère la presse comme « un moyen de communication des opinions et des informations ».⁶³² Nous estimons, avec plusieurs autres auteurs, dont Lemmens, que ces éléments de définition limitent la presse à sa seule dimension d'expression d'opinions et ignorent la dimension économique de cette liberté. En effet, la liberté de la presse sert, certes, de véhicule à la liberté d'expression mais elle se présente sous deux aspects : la liberté de l'impression ou de l'entreprise de presse et la liberté de la diffusion des écrits qui peut s'exercer de trois manières principales : le livre, le journal et l'affiche.

Pour Denis Barrelet, la presse, « ce sont les produits de l'imprimerie que leur parution soit périodique (journaux, bulletins, magazines) ou non (livres, tracts, affiches). Le procédé d'impression importe peu.⁶³³ Pour lui, la « typographie, lithographie, héliogravure, photographie, ronéotypie, impression par machine à écrire guidée électroniquement, par télécriteur ou téléfax, importent peu ». ⁶³⁴ L'essentiel est la fabrication, en plusieurs exemplaires identiques, d'objets portant des mots, des signes ou des dessins, quel que soit le cercle de personnes auquel ils sont destinés. Par extension, les disques et bandes sonores enregistrées peuvent eux aussi être considérés comme des produits de la presse.⁶³⁵ Denis Barrelet nous donne, par sa définition de la presse, les deux dimensions de la liberté de la presse. Il fait allusion à l'entreprise de la presse quand il évoque les produits de l'imprimerie et parle de la publication dans le passage sur la parution périodique ou celui sur les destinataires des messages faits en plusieurs exemplaires identiques.

Le régime de la presse est donc avant tout celui d'une liberté, liberté qui peut être réglementée dans un but d'ordre public, c'est-à-dire de police ou faire l'objet d'une répression pénale en cas d'abus. Cependant, le rôle capital que joue la presse dans une société moderne a conduit à dépasser fréquemment le stade de la liberté réglementée pour tenir compte d'une évolution qui fait de la presse un « quatrième pouvoir ». ⁶³⁶ La liberté de la presse et son corollaire la liberté de l'information, aboutissent à des conséquences excessives car, si « la liberté a créé la presse, la presse est devenue maîtresse de la liberté ». ⁶³⁷

C'est dans ce sens que le Conseil constitutionnel français dans sa décision 84-181 des 10 et 11 octobre 1984 confirme, en son 37^e considérant, le rôle de protecteur des libertés publiques de la presse : « ...s'agissant d'une liberté fondamentale d'autant plus précieuse que son existence est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vertu de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ». ⁶³⁸ Cette décision du Conseil constitutionnel français a le mérite de confirmer la valeur constitutionnelle et supra légale de la liberté de la presse et du droit du public à l'information tels qu'ils sont consacrés par plusieurs États démocratiques comme les États-Unis d'Amérique qui les ont inscrits sous forme d'amendement dans le corps de leur Constitution de 1789.

⁶³¹ B. LIBOIS, op. cit., p. 10.

⁶³² R. PINTO, « La liberté d'opinion et d'information », Paris, Domat Montchrestien, 1955, p. 7.

⁶³³ D. BARRELET, op. cit., p. 37.

⁶³⁴ Idem, p. 37.

⁶³⁵ Ibid., p. 37.

⁶³⁶ R. PINTO, « La liberté d'opinion et d'information. La presse », Colloque de Barcelone, 1963, p. 18.

⁶³⁷ Idem, p. 18.

⁶³⁸ L. FAVOREU, L. PHILIP, « Les grandes décisions du Conseil constitutionnel », Paris, Sirey, 1991, p. 600. Décision n° 84-181 des 10 et 11 octobre 1984, Rec. 73. RJC 1-199.

Section 2 — Le contenu et le champ d'application de la liberté de la presse

La liberté d'entreprise de presse suit la production de l'œuvre imprimée depuis sa naissance jusqu'à sa diffusion et sa lecture. Chaque stade de ce processus, lié à des impératifs techniques, trouve sa traduction dans le domaine du droit. La presse, c'est le support de la liberté d'opinion ou d'expression, dans le domaine politique, religieux, philosophique ou littéraire. Stéphanie Rabiller définit de manière satisfaisante le champ d'application de la liberté de la presse. En effet, pour cette auteure, « la presse, c'est la liberté des imprimés périodiques et l'ensemble des moyens et formes d'expression de la pensée ».⁶³⁹ Sans le dire explicitement, elle fait allusion aux deux composantes de la liberté de la presse. L'expression de la pensée et les moyens par lesquels la pensée a été exprimée.

Cette section analyse les éléments constitutifs de la liberté de la presse. Contrairement à la liberté d'expression qui revêt une dimension individuelle, la liberté de la presse est composée d'une dimension individuelle et d'une dimension collective. Elle s'analyse en une liberté d'expression de la presse et en une liberté de l'entreprise de presse.

§ 1. La liberté d'expression de la presse ou liberté de la presse

Le journaliste est avant tout un citoyen, un individu, à qui les différents instruments de protection étudiés précédemment reconnaissent des droits et des libertés. Comme toute personne au sein de la société, il lui est reconnu la liberté d'expression. Il peut ainsi écrire un livre, émettre une opinion personnelle sur une question d'intérêt général, national ou international. Dans ce cas, la liberté d'expression étant une liberté créance, c'est-à-dire négative, l'exercice de cette liberté ne lui octroie pas de privilège spécifique et ne lui impose pas d'obligations particulières, sauf celles imposées par la loi ou les conventions internationales à tout citoyen.

Mais quand il fait usage de son titre professionnel dans la diffusion de l'information destinée à un public plus large que son opinion personnelle, l'on parle dans ce cas de liberté d'expression de la presse. C'est ici où le domaine de la protection est plus large, compte tenu de la responsabilité sociale dans le débat démocratique. Il doit faire montre de prudence, tout en restant assujéti à certaines règles légales et déontologiques. En contrepartie de ces devoirs, il bénéficie de certains avantages spécifiques que le citoyen ordinaire n'a pas. C'est en effet dans l'exercice de sa mission sociale que le droit du public à l'information vient renforcer la position sociale du journaliste et s'ajoute à la protection légale dont bénéficient les médias. Avec Lemmens, nous pensons que le droit du public à être informé est une protection supplémentaire pour le journaliste.

En ce qui concerne le journaliste congolais, il est difficile de lui reconnaître a priori cette protection supplémentaire, encore qu'il ne jouisse pas d'une autre protection, parce qu'il ne nous est pas permis, à ce stade de notre recherche, d'affirmer que sa mission consiste réellement à informer le public tant que plusieurs paramètres liés à cette fonction ne sont pas vérifiés. Il est suffisamment prouvé que la presse congolaise est une presse de commentaire ou d'opinion et non une presse d'information.⁶⁴⁰ À ce sujet, M'pereng note : « Au lieu de s'attarder sur les événements, les journalistes congolais cherchent à expliquer les raisons profondes qui les provoquent ».⁶⁴¹ Cette situation peut justifier le manque d'intérêt qu'affichent les consommateurs des médias qui s'intéressent plus au divertissement qu'à l'information (manipulée).

⁶³⁹ S. RABILLER, op. cit., p. 13.

⁶⁴⁰ J. M'PERENG DJERI, « Presse et histoire du Congo-Kinshasa. Le discours de la presse et son rôle dans le processus de démocratisation 1990-1995 », Paris, L'Harmattan, p. 229, voir aussi à ce sujet, A. FALCONI, op. cit., p. 22.

⁶⁴¹ Idem.

§ 2. La liberté d'entreprendre de la presse ou liberté de presse

La liberté de la presse implique la liberté de l'entreprise de presse. En effet, publier un journal ou émettre des programmes de radio ou de télévision nécessite des moyens financiers énormes que l'État ne peut octroyer. La presse doit donc se chercher des moyens à travers ses entreprises en vendant, par exemple des espaces publicitaires. L'article 10, tout comme les autres instruments internationaux de protection de la liberté de la presse, étend la protection à l'entreprise de presse bien qu'elle soit aussi régie par des règles de droit commercial. C'est en droit communautaire européen que l'entreprise de la presse répond le mieux aux exigences de la concurrence, de la libre circulation des marchandises ou des services. Le principe de la liberté de la presse implique non seulement la liberté d'opinion exprimée à travers la presse mais aussi, sous réserve des règles de police, la liberté de constituer des entreprises de presse de tous ordres.

Les libéraux ont été amenés à changer leur conception de la liberté d'information en étant « plus attentifs aux conditions proprement économiques qui déterminent et ne peuvent pas ne pas déterminer l'exercice de ces libertés ».⁶⁴² L'accroissement des tirages des journaux, dû au développement de l'instruction des masses et au progrès du machinisme, a fait de la presse une industrie exigeant des investissements importants et concentrés en un petit nombre d'entreprises.⁶⁴³ La possibilité, pour ces entreprises, de se constituer sans contrôle, avec des capitaux d'origines diverses, de se transformer et par la suite, de changer d'orientation politique par un transfert d'actions, devenait un danger pour le public.⁶⁴⁴ Jürgen Habermas l'a fait remarquer : « La presse a toujours été, sauf au moment de la création de la sphère publique, une activité commerciale. Avant l'établissement de l'État libéral démocratique, les journalistes ne pouvaient pas critiquer l'État autoritaire à cause de la censure : obligés de s'abstenir de tout commentaire politique, les journalistes étaient commerçants en nouvelles... ».⁶⁴⁵

La Cour d'appel de Liège, dans son arrêt du 14 mars 1995, considère la liberté de la presse comme « véhicule d'exercice du droit à l'expression et procède autant de la liberté d'entreprise que de la liberté d'expression ».⁶⁴⁶ La décision de cette juridiction consacre effectivement la dimension économique de la liberté de la presse. Pour elle, il faut un instrument, un véhicule pour exercer sa liberté d'expression et cet instrument n'est rien d'autre que la presse. Malheureusement, elle passe outre l'autre composante de la liberté de la presse quand elle considère que cette liberté procède plus de la liberté d'entreprise que de la liberté d'expression. Pareille affirmation limiterait le champ d'application de la protection reconnue à l'expression de l'entreprise de presse à laquelle sera appliqué le droit commercial.

La première disposition légale énumère une série d'entreprises de presse et consacre leur liberté en rejoignant ainsi la loi française du 29 juillet 1881 qui proclame que « l'imprimerie et la librairie sont libres » et qui considère que « l'entreprise de presse peut être créée par quiconque qui peut fixer comme il l'entend, ses rapports avec son personnel ».⁶⁴⁷ Cette loi française qui, non seulement supprime l'autorisation préalable des journaux et écrits périodiques mais encore donne à ces libertés une organisation destinée à en assurer l'effectivité, rapproche, dans ce sens, la liberté de presse de la propriété individuelle des moyens de presse.

En droit belge, la jurisprudence du Conseil d'État, dans l'arrêt Moulin et De Conick du 6 avril 1966, considère que « l'article 14 de la Constitution garantit à chacun la liberté d'expression mais

⁶⁴² F. BALLE, op. cit., p. 203.

⁶⁴³ Idem, p. 203.

⁶⁴⁴ Ibid., p. 204.

⁶⁴⁵ K. LEMMENS, op. cit., p. 82, citant J. HABERMAS, « The structural of the Public sphere », M.I.T., 1989, p. 184.

⁶⁴⁶ Cour d'appel de Liège, septième chambre civile, 14 mars 1995, S.P.R.L. Neocity c. S.C. Pianos Wielick, in Journal des procès, n° 283, 12 mai 1995.

⁶⁴⁷ Ph. SOLAL et Jean-Claude GATINEAU, « Dictionnaire juridique. Communication presse écrite et audiovisuelle », 2^e éd., Paris, Dalloz, 1985, p. 11.

uniquement par ses propres moyens ».⁶⁴⁸ Pour Lemmens, cette considération a comme conséquence que la liberté de la presse reste une liberté formelle et qu'elle n'est garantie qu'à ceux qui disposent d'assez d'argent ou à ceux qui trouvent un éditeur ».⁶⁴⁹ En effet, ignorer cette dimension économique de la liberté de la presse serait faire preuve d'une cécité marquée mais elle remet en cause la libre expression dans la mesure où elle est conditionnée par les contraintes économiques. Donc, bien que nous ayons un droit de nous exprimer, nous n'avons pas le droit de passer à tel ou tel autre organe des médias. L'accès aux médias, de ce point de vue, reste l'apanage des seuls détenteurs des moyens pour diffuser leurs opinions.

Dans certains pays comme l'Italie, cette composante de la liberté de la presse a entraîné la concentration d'entreprises de presse dans les mains d'un seul individu mettant, par ailleurs, la démocratie en danger. Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, rendue à propos de la loi relative à la liberté de communication audiovisuelle, a clairement montré ce danger. Selon ce Conseil, « La libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration, ne serait effective que si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, des programmes qui garantissent l'expression des tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information. L'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11... soient à même d'exercer leur libre choix ».⁶⁵⁰

Pour cette juridiction française, la concentration, au nom de l'initiative privée, est un danger pour le public. Il faut un pluralisme médiatique qui permet un libre accès du public aux moyens de communication. « Ce pluralisme doit permettre de constituer un tribunal du public comme instance de jugement du pouvoir, jugement démultiplié par la machine à imprimer les idées et les opinions ».⁶⁵¹ Il y a dans sa décision, une relation triangulaire entre le pouvoir politique, l'espace public de discussion agrandi et les détenteurs de la technique de diffusion de la pensée. Dans cet espace, doivent s'affronter des idées et des opinions plurielles, afin que le public qui est lui-même pluriel, forme son jugement par le canal de plusieurs moyens de communication. Il en résulte que la liberté d'expression est bien une liberté de rapport. Elle n'existe que par rapport à l'autre, elle a un contenu social.⁶⁵² L'on comprend qu'un phénomène plus accentué de concentration de ces moyens par les entreprises privées, le monopole d'État sur l'audiovisuel et le cumul de plusieurs chaînes de télévision et de radio par une seule personne, constituent des obstacles majeurs à l'exercice de la liberté d'information.

En RDC, ce sont les stations de radio et de télévision privées commerciales et confessionnelles ainsi que les radios communautaires qui doivent répondre aux exigences de droit commercial, outre celles fixées par la loi n° 96-002 précitée, pour les premières. Nous ne pouvons que déplorer cette situation dans ce pays dans la mesure où les radios communautaires sont des médias de proximité et restent plus utiles à la population que toute autre catégorie de médias congolais. Compte tenu de la faiblesse de leurs moyens de fonctionnement, il leur faut un autre statut que celui d'entités commerciales. Par ailleurs, l'article 14 de la même loi, parle des entreprises de presse en ces termes : « La création et la gestion des moyens de communication des entreprises de presse, des agences de presse et des messageries, de même que l'imprimerie et la librairie sont libres. Ces activités s'exercent en toute indépendance, dans le respect de la loi ». Quant aux entreprises privées, l'article 17 de la même loi stipule que « L'État peut octroyer une aide indirecte aux entreprises privées de presse au titre de tarifs préférentiels dans les domaines des importations des matières nécessaires à la production et à la distribution des informations, notamment du papier, des équipements et des films ».

Dans ce pays, plusieurs candidats aux élections présidentielles de 2006 ont été assez préjudiciés dans leur campagne électorale dans la mesure où les grandes chaînes de télévision et de radio, à Kinshasa

⁶⁴⁸ C.E., arrêt Moulin et De Conick du 6 avril 1966, J.T., 1967, p. 401.

⁶⁴⁹ K. LEMMENS, op. cit., p. 80.

⁶⁵⁰ R. CABRILLAC et alii, « Droits et libertés fondamentaux », sous la dir. 3^e éd., Paris, Dalloz, 1996, p. 221.

⁶⁵¹ Idem, p. 221.

⁶⁵² C'est nous qui le faisons remarquer.

comme dans les provinces, appartiennent à une catégorie d'hommes politiques qui ne leur en ont pas facilité l'accès. Seuls les discours de leurs propriétaires faisaient écho dans la masse populaire qui n'a pas voté en connaissance de cause. En outre, parce que la liberté d'expression de la presse exige la liberté d'entreprise, certaines formalités administratives ou financières, dans le même pays, constituent des entraves à ces deux dimensions de la liberté de la presse. En effet, pour créer et exploiter un service de radiodiffusion privée communautaire, les frais administratifs sont très élevés. Ainsi, pour obtenir une licence, il faut payer environ 2000 euros (\$ 2500) au ministère des Postes et des Télécommunications et 3900 euros au ministère de l'Information et de la Presse pour obtenir le récépissé obligatoire.

De leur côté, les promoteurs de radios commerciales doivent déboursier l'équivalent de 7660 euros (en dollars). De plus, les stations de radio fonctionnelles doivent verser mensuellement à la Commission de contrôle de conformité, organe du ministère de l'Information et de la Presse, 10 % des recettes publicitaires réalisées, à titre de frais administratifs. Il faut ajouter à cela le harcèlement d'au moins dix autres services de l'État qui prélèvent des taxes sur les maigres recettes de celles-ci, dont l'agence nationale de renseignement (l'ANR).⁶⁵³ Personne ne peut comprendre le comportement paradoxal de l'État congolais. D'un côté, il proclame la liberté de l'entreprise de presse en lui octroyant, sur papier, de l'aide indirecte consistant en des tarifs préférentiels, de l'autre côté, il se met à ponctionner, à travers ses services, les maigres recettes de la presse privée, mettant ainsi en difficulté sa viabilité financière.

Section 3 — L'influence ou « pouvoir » de la presse et ses fonctions

Nous refusant de consacrer une sorte de « médiocratie » dans notre thèse, nous estimons nécessaire de démontrer l'influence de la presse par rapport aux trois pouvoirs classiques de l'État et d'élucider ses fonctions dans une démocratie, plutôt que de parler du « pouvoir » de la presse.

§ 1. La presse n'est pas un quatrième pouvoir

L'on parle, en effet, de la presse comme du « quatrième pouvoir » en rapport avec les trois autres premiers pouvoirs classiques de l'État que sont l'exécutif, le législatif et le judiciaire. D'origine anglaise, ce concept est né à la fin du XIII^e siècle face à l'influence des chroniqueurs parlementaires sur l'opinion publique et à la peur d'une information critique difficilement prévisible et éventuellement déstabilisatrice.⁶⁵⁴ Le concept renvoie plus à une forte influence qu'auraient les médias sur les affaires publiques et sur les comportements des citoyens. Aujourd'hui, face à l'essor des médias et plus précisément face à l'importance qu'ils prennent dans la vie politique (ils représentent en effet un lien essentiel entre les hommes politiques et les citoyens), la question consiste plus, selon nous, à savoir s'il faut leur accorder, compte tenu de leur importance dans une démocratie, un statut de plein droit au même titre que les autres pouvoirs de l'État. Autrement dit, les médias sont-ils devenus, aux côtés des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, un quatrième pouvoir, c'est-à-dire sont-ils capables d'interférer dans le jeu politique de façon à court-circuiter ces trois pouvoirs institutionnalisés ?

Dominique Rousseau reconnaît dans les médias un « quatrième pouvoir ». Il propose d'élargir la liste des pouvoirs en y intégrant les pouvoirs économiques, médiatiques, syndicaux et religieux. Sans

⁶⁵³ Institut Panos Paris, « Afrique Centrale : cadres juridiques et pratiques du pluralisme radiophonique », Paris, Karthala, 2005, p. 152.

⁶⁵⁴ Droit des médias, in www.oboulo.com

prendre les médias à eux seuls comme un pouvoir, il considère que l'ensemble des pouvoirs qu'il propose constitue un autre pouvoir, un quatrième pouvoir qu'il faut ajouter à la trinité, législatif, exécutif et judiciaire.⁶⁵⁵ Concrètement, l'expression désigne la presse et les médias. Par extension, le quatrième pouvoir regroupe tous les moyens de communication qui peuvent servir de contre-pouvoir face aux trois autres incarnant l'État en recourant au principe de protection des sources d'information des journalistes et aux autres moyens légaux de la profession.

Bien que les médias se distinguent des autres pouvoirs par leur statut et par leur utilisation, ceux-ci n'en ont pas moins une influence notoire dans la vie politique, ce qui semble conforter l'idée selon laquelle les médias seraient un quatrième pouvoir ou du moins, un contre-pouvoir puissant, protecteur de l'intérêt général. Il n'en est rien. Il s'agit plus de l'importance du rôle d'informer qu'ils jouent dans une démocratie que d'un pouvoir nouveau à côté des pouvoirs classiques de l'État. La presse, en tant qu'ensemble des médias, n'a pas pour fonction originale d'être un « quatrième pouvoir » mais a pour but d'observer, avec un regard critique, les trois pouvoirs étatiques. Ce concept concerne plus la place des médias dans une démocratie. En effet, la démocratie est un régime politique fondé sur la souveraineté de citoyens qui élisent leurs représentants librement et où existe une sphère publique dans laquelle s'épanouit l'opinion publique. Les médias ont pour rôle d'animer cette sphère, tout en garantissant un pluralisme des points de vue. Mais pour remplir ce rôle, ils doivent jouir de certaines garanties liées à leur liberté, à leur indépendance et à leur crédibilité. L'accent doit être mis davantage sur la qualité des médias qui réalisent une mission d'intérêt général que sur la quantité des médias sur la place publique.

En RDC, le pouvoir médiatique s'exercerait plus dans la dénonciation de la corruption, de la malversation et du mauvais emploi de l'argent du contribuable. En tout cas, en l'état actuel du fonctionnement des médias congolais, ils sont encore loin d'être influents par rapport aux trois autres pouvoirs de l'État et s'ils le sont à certains égards, c'est soit qu'ils sont coincés entre l'obéissance à ces pouvoirs dont dépendent leur existence et la pression populaire qui exprime un désir d'aspirer à une société démocratique. Ils s'y soumettent en principe en devenant des officines du régime. George Tshionza voit, dans cette soumission, la perte, dans le chef du citoyen congolais, de l'habitude de lire les journaux ou de suivre l'actualité politique relatée par des médias instrumentalisés par les autres pouvoirs.⁶⁵⁶ Les journalistes congolais n'ont pas ce pouvoir, ce droit ou cette liberté de dénoncer les magouilles politiques, les abus d'autres pouvoirs, les détournements opérés contre les intérêts publics.

§ 2. Les fonctions de la presse

Située entre la liberté d'expression et le droit à l'information, « la presse est, en premier lieu, un moyen d'expression et de formation de l'opinion ».⁶⁵⁷ Le rôle principal de la presse et des médias consiste à informer le public. Dans le cadre d'une doctrine libérale de l'information, elle sert au premier chef à la diffusion des idées et corrélativement au contrôle des gouvernants.⁶⁵⁸ Elle revêt un contenu politique, c'est-à-dire de critique des pouvoirs publics. Elle permet de maintenir le processus de décision politique, sociale, économique ouvert en concourant au libre jeu du débat politique.

L'étude des différentes fonctions nous semble utile pour notre thèse dans la mesure où elle nous permettra de bien circonscrire le rôle que jouent les médias congolais dans le fonctionnement du pays.

⁶⁵⁵ D. ROUSSEAU, « Le citoyen, la justice, la presse sont tout dans la société, rien dans la Constitution », URL : www.mobile.lemonde.fr

⁶⁵⁶ G. TSHIONZA MATA T., op. cit., p. 71.

⁶⁵⁷ Idem, p. 17, citant J. ROBERT et J. DUFFAR.

⁶⁵⁸ Idem.

Nous nous limitons à les décrire. Sans être exhaustifs, nous distinguerons, avec Roland Cayrol, sept différentes fonctions attribuées à la presse⁶⁵⁹ :

- 1° la recherche et la diffusion de l'information (c'est sa fonction principale de laquelle dérive les autres fonctions) ;
- 2° l'expression d'opinions ;
- 3° la fonction économique d'organisation sociale ;
- 4° le divertissement et la distraction ;
- 5° la fonction psychothérapeutique ;
- 6° l'identification et l'appartenance sociales ;
- 7° la cohésion et la légitimation sociales.

Pour le professeur François Ryckmans, la fonction principale de la presse est seulement d'informer le public.⁶⁶⁰ C'est en informant qu'elle poursuit les objectifs d'éducation, de mobilisation, de vulgarisation et de contre-pouvoir en dénonçant les abus de trois pouvoirs classiques de l'État. Francis Balle est du même avis que lui et appelle les mêmes objectifs : « les effets des médias », c'est-à-dire ce que font les gens (le public des médias).⁶⁶¹ Pour les deux, les autres fonctions de la presse sont des objectifs ou des finalités dérivées de l'information qu'elle diffuse. C'est donc cette fonction principale de la presse qui justifie sa protection mais aussi sa responsabilité ou devoir social.

Section 4 — Le titulaire de la garantie

Nous voulons savoir, dans cette section, quelles sont les personnes qui peuvent se prévaloir de la liberté de la presse. Comme pour toute autre liberté, la liberté de la presse n'est pas seulement la liberté de ceux qui l'exercent mais aussi celle de ceux pour qui elle est exercée. Pour Denis Barrelet, il s'agit de « toute personne qui exerce une activité dans le domaine de la presse, soit dans l'édition, la rédaction, l'impression ou la distribution ». ⁶⁶² Il s'agit, notons-le déjà, de l'auteur occasionnel d'un article, du rédacteur, de l'écrivain, du photographe, du dessinateur, de l'éditeur, de l'imprimeur, du distributeur, du vendeur et de leur personnel, personnes physiques ou morales. Il en est de même des étrangers ou des fonctionnaires qui, dans certains cas, sont soumis à un devoir de réserve, « nécessaire pour qu'ils puissent continuer à jouir de la confiance de leurs chefs, de leurs subordonnés ou du public et exercer ainsi leur tâche au mieux ». ⁶⁶³

Dans une décision des 10 et 11 octobre 1984, le Conseil constitutionnel français a étendu la liberté de la presse aux lecteurs, téléspectateurs, auditeurs en consacrant pour eux, le « droit de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractère différent ». ⁶⁶⁴ Commentant cette décision, Louis Favoreu relève qu'« il est fait référence dans la décision du 10 octobre 1984 à la liberté des lecteurs ou au libre choix des lecteurs et au fait que les lecteurs sont au nombre de destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme

⁶⁵⁹ R. CAYROL, « La presse écrite et audio-visuelle », Paris, PUF, 1973, pp. 8 et ss.

⁶⁶⁰ F. RYCKMANS, entretien du 20 janvier 2018 à Louvain-la-Neuve.

⁶⁶¹ F. BALLE, op. cit., p. 120.

⁶⁶² D. BARRELET, op. cit., p. 39.

⁶⁶³ Idem, p. 41.

⁶⁶⁴ Conseil constitutionnel français, Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 sur la loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse en France in www.conseil-constitutionnel.fr.

et du citoyen ». ⁶⁶⁵ Il en est ainsi des récepteurs, des gens qui reçoivent le message véhiculé par les médias. L'article 10 de la CEDH et même l'article 19 du PIDCP et de la DUDH sont explicites à ce sujet. La liberté de la presse s'étend non seulement à la collecte et à la diffusion de l'information mais aussi à sa réception, sans ingérence de l'autorité et sans considération de frontière. L'on est libre de se brancher à une chaîne étrangère pour en recevoir l'information.

Néanmoins, n'oublions pas les deux limites à cette liberté. En matière de presse écrite, l'autorité peut interdire l'entrée de certains journaux ou l'autoriser moyennant certaines conditions. En matière de presse audiovisuelle, cette liberté peut être limitée par certaines formalités administratives liées au paiement d'une redevance ou pour des raisons techniques. Il s'agit, ni plus ni moins, d'une censure déguisée. Dans des pays potentiellement riches dans lesquels la population est analphabète, en grande partie, l'État ne devrait pas imposer une redevance radio ou télévision à un simple citoyen qui éprouve des difficultés pour s'acheter un poste de radio.

En Belgique, l'article 25 de la Constitution fait des écrivains, des éditeurs, des imprimeurs et des distributeurs, les titulaires de la liberté de la presse protégée par cette disposition. Sans verser dans la controverse sur le champ d'application de cet article, nous pensons qu'il est fort limitatif de la protection qui doit s'étendre aux autres professionnels des médias audiovisuels et électroniques. Au Congo, l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statut des journalistes œuvrant en RDC, étend la protection non seulement au journaliste professionnel mais aussi au journaliste indépendant ou attaché à une rédaction. Elle assimile au journaliste professionnel, les caricaturistes, les traducteurs, les rédacteurs, les reporters, les photographes, les opérateurs de prise de son et les opérateurs de prise de vues d'actualités, œuvrant pour le compte d'un ou de plusieurs organes d'information. Selon la même ordonnance-loi, les personnes qui s'occupent de l'élaboration d'un bulletin de liaison, d'une revue scientifique ou d'un journal d'entreprise, ne peuvent pas prétendre à cette protection, sauf celles qui sont employées dans la rédaction d'un journal artistique ou d'entreprise. C'est ce qui est dit dans le texte mais ce qui se fait dans la réalité ne reflète pas la volonté du législateur congolais de promouvoir la liberté de la presse. Évidemment, il a élaboré ce texte à une époque où la liberté était l'exception.

Ce qui a été dit du titulaire de la liberté d'expression précédemment concerne aussi le titulaire de la liberté de la presse, étant donné que la presse sert d'instrument, de véhicule à la liberté d'expression. La presse exprime ou dit ce qui a été pensé ou conçu (une opinion) par une personne physique ou morale jouissant de toutes ses capacités.

CONCLUSION

Pour clore cette première partie, il convient de retenir qu'un État de droit démocratique est un État qui fonctionne sur base des règles de conduite, justes, équitables, consensuelles et dans lequel se trouvent consacrées au profit de chaque membre de la collectivité, un ensemble de valeurs ou prérogatives qui lui permettent de participer à la gestion de la chose public. Comme le dit Roland Debbasch, « l'État de droit est fondé sur une culture de célébration des valeurs intrinsèques des hommes et de participation en non d'exclusion qui entraîne tant de passions aveugles et de distinction ». ⁶⁶⁶ Celui-ci place la constitution au cœur de l'édifice juridique et attend d'elle qu'elle garantisse le respect des libertés individuelles par les gouvernants. ⁶⁶⁷ C'est aussi celui qui accepte de lier son existence à celle d'un droit démocratique, celui qui est soumis au droit, c'est-à-dire qui soumet volontairement son action à des règles de droit qu'il produit et dans lequel le pouvoir normatif appartient à l'État. ⁶⁶⁸ Ce dernier

⁶⁶⁵ L. FAVOREU, « La protection constitutionnelle de la liberté de la presse », in « Liberté de la presse et droit pénal », XII^e journée de l'Association française de droit pénal en hommage au doyen Fernand Boulan, Aix-en-Provence, 17-18 mars, PUAM, 1994, p. 227.

⁶⁶⁶ R. DEBBASCH, « Droit constitutionnel », coll. Objectif droit, 11^e éd., Paris, Lexis Nexis, 2017, p. 1 et ss.

⁶⁶⁷ Idem.

⁶⁶⁸ Ibid.

fonctionne mieux dans une société démocratique où l'idéal est la réalisation du bien-être individuel et collectif où le modèle du gouvernement est fondé sur la tolérance, le service public, la solidarité, la justice, le respect des droits et des libertés fondamentaux et l'égalité de tous devant la loi.

Il découle de l'étude de cette première partie que les notions d'État de droit et de démocratie sont à la fois formelles et substantielles. Elles se caractérisent par les principes suivants : le respect de la hiérarchie des normes et de la séparation des pouvoirs, le respect de l'égalité de tous les sujets de droit, la garantie d'une justice indépendante, le contrôle de constitutionnalité, le respect des droits et des libertés fondamentaux, l'existence d'un espace public de discussion, le suffrage universel (élections libres), le pluralisme politique et médiatique, la bonne gouvernance, la participation et la transparence de la gestion de la chose publique. Ce sont ces principes et valeurs qui constituent la substance même de tout État de droit démocratique qui exerce sa souveraineté dans les limites que lui imposent le droit qu'il a créé, les droits et les libertés fondamentaux. À cet État s'opposent les dictatures, l'État de police et l'État d'urgence qui sont autant des notions que nous avons définies dans cette partie de la recherche.

Il a été question dans cette même partie de notre travail d'identifier les principes et les fondements de la liberté d'expression et de ses corollaires que sont les libertés d'opinion, d'information et de la presse qui sont susceptibles de servir de source d'inspiration, d'arguments de légitimation de toutes ces prérogatives liées à l'autonomie de l'individu et de la collectivité. Ces principes et fondements peuvent constituer des références d'interprétation et d'application par le juge en matière de presse ou de toute autre litige ayant pour objet la liberté d'expression. Ces derniers sont nécessaires au développement de la personnalité de tout citoyen, à celui de la démocratie, à la recherche de la vérité, au développement des peuples, à la réalisation des autres droits et libertés fondamentaux, au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, au contrôle de l'action politique.

Nous avons aussi démontré dans cette étude que leur exercice est reconnu à toute personne physique et morale, mais n'est pas absolu et peut souffrir des ingérences ou des formalités ou sanctions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans un État de droit démocratique pour préserver l'intérêt général, les droits et la réputation d'autrui, la paix et la sécurité nationales, etc. L'exercice de ces libertés, de ces prérogatives peuvent entrer en conflit avec d'autres valeurs protégées par la loi. Dans ce cas, il faut faire usage de la règle de la « balance des intérêts ». Si celui-ci cherche à protéger l'intérêt supérieur ou général de la société, sa protection primera donc sur celle de l'intérêt privé.

En définitive, il convient de rappeler que le rôle de la presse congolaise dans la reconstruction de l'État de droit démocratique consisterait principalement à informer les citoyens sur les principes qui le fondent et qui sont utiles non seulement à son fonctionnement mais aussi à son développement et à celui de ses citoyens. Il reste bien entendu qu'il faut de la volonté politique car le développement de cet État demeure encore tributaire des comportements humains et de l'usage que l'on en fait. En effet, la proclamation solennelle de tous ces principes ne suffit pas en elle-même, si elle ne pas suivie d'actes de leur concrétisation dans la vie de la société. En l'absence de tels actes, il faut éduquer les gouvernants et les gouvernés congolais à la culture démocratique qui doit s'enraciner dans l'État de droit. Ce sera l'œuvre des médias professionnels formés à cette fin, indépendants, pluralistes, accessibles et disposant des outils nécessaires pour mener à bon port ce processus.

Comme l'affirme Jacob Souga Niemba, depuis 1885 jusqu'à 1990, l'Afrique subsaharienne n'a été gouvernée que par des régimes autoritaires qui n'ont pas favorisé chez l'élite une culture politique démocratique. Il faut donc apprendre aux décideurs politiques et aux citoyens une démocratie basée sur la discussion, la palabre et le débat. Il s'agit d'apprendre à convaincre et non à vaincre, de gouverner par le dialogue, le débat, la discussion, la tolérance, la transparence, le compromis, etc.⁶⁶⁹

⁶⁶⁹ J. SOUGA NIEMBA, « État de droit, démocratique, fédéral au Congo Kinshasa : source de stabilité réelle en Afrique centrale », Paris, L'Harmattan, 2002, p. 70.

DEUXIÈME PARTIE — LES DYNAMIQUES DES MÉDIAS CONGOLAIS DE 1885 À NOS JOURS

INTRODUCTION

Nous ne pouvons pas étudier le rôle des médias congolais dans l'instauration d'un État de droit dans ce pays sans jeter un regard sur ce qu'a été leur place dans le contexte social, politique et juridique ayant précédé leur libéralisation en 1990. Notre analyse se focalise ici sur la reconnaissance institutionnelle et juridique des médias, écrits comme audiovisuels, dans chaque régime ou système politique qu'a connu la RDC. Elle vise également l'apport de ces médias dans l'épanouissement et l'émancipation politique des populations congolaises à travers l'histoire. Elle s'appuie sur l'idée, sous forme d'hypothèse, que les transformations politiques qui ont un impact certain sur la vie sociale, donc sur les institutions sociales telles que les médias, peuvent entraîner de profondes modifications dans les différents systèmes d'information et peuvent aussi expliquer certaines défaillances dans le fonctionnement actuel de ces mêmes systèmes.

Il sera aussi question d'analyser les effets du droit et des différentes législations congolais sur l'indépendance et la qualité de la presse dans la diffusion de l'information. En effet, le cadre légal et réglementaire du secteur médiatique est un des éléments fondamentaux du développement de la presse et de la démocratie dans toute société. Tout en encadrant ce développement par certaines règles, il permet d'améliorer la qualité du contenu médiatique et constitue une garantie d'indépendance et d'objectivité de la presse. C'est aussi le même cadre qui assure l'équité ou l'équilibre entre les différents acteurs du secteur (public, les médias, les autorités publiques, etc.).

Pour le besoin de la présente étude, nous ferons usage, le mieux possible, de la méthode d'exégèse juridique. Cela étant, la présente partie se penchera sur le statut de la presse dans le contexte institutionnel congolais (Titre I), sur les obstacles au fonctionnement des médias dans ce pays (Titre II) et enfin, sur le cadre juridique et institutionnel régissant le secteur médiatique (Titre III).

TITRE I — HISTOIRE INSTITUTIONNELLE DE LA PRESSE CONGOLAISE

Dans ce titre, nous nous proposons d'examiner la place de la presse congolaise dans les différents contextes politiques, de l'État indépendant du Congo (EIC) à nos jours. En effet, si la presse congolaise s'est véritablement engagée dans les différentes luttes pour les changements politiques contextuels de l'époque ou dans le processus de démocratisation actuelle, elle l'a fait ou le fait en forçant le cours des choses car, institutionnellement, depuis le début de la RDC comme État, elle n'a jamais été reconnue comme institution respectable et respectée. C'est pourquoi nous voulons questionner toutes les périodes de l'histoire institutionnelle du pays afin de trouver les causes de ce refus de reconnaissance et de vérifier la place qu'a occupée la presse dans les différents régimes. C'est en remontant dans les origines lointaines de cette presse que nous comprendrons les différentes failles actuelles de celle-ci.

Ce titre se subdivise en quatre chapitres relatifs aux : les médias congolais sous les régimes précolonial et colonial (1885-1960) (Chapitre I), le statut juridique des médias congolais sous le premier régime postcolonial (1960-1965) (Chapitre II), le mobutisme et le régime de la presse juridique Congolaise (1965-1996) (Chapitre III) et enfin, la période du pluralisme et de politisation de la presse (1996 à nos jours) (Chapitre IV). Notre démarche méthodologique dans la présente étude consiste à examiner le cadre institutionnel et la situation ou la place de la presse dans chaque régime.

CHAPITRE I — LE STATUT JURIDIQUE DES MÉDIAS CONGOLAIS SOUS LES RÉGIMES PRÉCOLONIAL ET COLONIAL (1885-1960)

Pour mener à bien une étude sur les médias congolais, il ne faut pas dissocier l'histoire de ceux-ci de l'histoire générale du pays. Les médias sont un produit de l'évolution sociopolitique de la RDC mais aussi un acteur majeur de cette évolution. C'est pourquoi il nous semble utile de prêter attention à toute la période d'avant l'accession de la RDC à la souveraineté nationale et internationale dans ce chapitre qui est subdivisé en trois différentes sections, consacrées au statut de la presse avant la colonisation ou la période de l'État indépendant du Congo de 1885 à 1908 (section 1) et au régime de la presse pendant la période coloniale de 1908 à 1947 (section 2) et enfin, à la période coloniale de 1947 à 1960 (section 3).

La presse est un phénomène social multiforme : sa structure, son organisation, ses activités et son fonctionnement reflètent le contexte social dans lequel elle évolue. Elle reflète de la même manière psychologique, les stratégies de lutte et de survie, les enjeux de ceux qui sont liés directement ou indirectement, à son action : les lecteurs, les journalistes, l'autorité politique qui lui donne son statut.⁶⁷⁰ C'est pourquoi nous abordons l'étude de ce chapitre en questionnant chaque fois le cadre institutionnel et la situation de la presse de chaque période.

Section 1 — Le statut de la presse pendant la période précoloniale de l'État indépendant du Congo (1885 à 1908)

Pour bien cerner le statut de la presse pendant l'époque de l'État indépendant du Congo, il convient d'abord d'élucider en quelques lignes le cadre institutionnel dans lequel elle avait fonctionné.

§ 1. Le cadre institutionnel

Cette période est celle de l'État indépendant du Congo (EIC) hérité par Sa Majesté le roi Léopold II à la conférence de Berlin, sous l'impulsion du chancelier Otto Von Bismarck qui morcela l'Afrique. Le Congo est considéré institutionnellement comme la propriété privée du roi des Belges. Cette période durera plus de trente ans. À ce sujet en effet, Jules Gérard-Libois et Benoît Verhaegen considèrent que le Congo de l'époque était le « domaine de Léopold II ». ⁶⁷¹ Avant cette période, il a existé l'Association Internationale du Congo (AIC) de 1882 à 1885, en vertu des traités conclus avec les chefs légitimes du bassin du Congo et des tributaires en vue de l'érection d'un État libre et indépendant. La souveraineté de l'Association Internationale du Congo est reconnue en tout premier lieu par les États-Unis d'Amérique, le 22 avril 1884.

Cet état de propriété privé du roi Léopold II fut confirmé par Crawford Young pour qui : « l'implacable volonté impériale du roi Léopold II fut la principale force qui poussa à l'érection du

⁶⁷⁰ J. M'PERENG DJERI, op. cit., p. 47.

⁶⁷¹ J. GÉRARD-LIBOIS et B. VERHAEGEN, « Le Congo. Du domaine de Léopold II à l'indépendance », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1985/12, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 3, URL : www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1985-12-pages-1.htm

Congo en État indépendant ».⁶⁷² De cet État créé en 1885, le chef et l'autorité suprêmes étaient Léopold II, le destin du Congo et des Congolais (considérés comme des sous-hommes) était alors entre ses mains, sans que le gouvernement et les chambres belges puissent intervenir dans ses décisions et ses entreprises. Cette situation perdura jusqu'au moment où le Congo, champ de la souveraineté du seul roi Léopold II, devint colonie de la Belgique. Selon les mêmes auteurs, avant même d'être le deuxième roi des Belges, le jeune prince Léopold, encore duc de Brabant, rêvait de voir la Belgique (pays de dimension modeste certes mais disposant de capacités techniques et économiques en développement), s'intéresser à des territoires d'outre-mer qui pourraient contribuer à valoriser ses capacités commerciales, lui assurer l'accès à des matières premières et à des produits de la terre dont elle ne disposait pas ou encore servir d'exutoire pour ceux qui vivaient en Belgique dans la misère et le chômage.⁶⁷³

Le roi Léopold fit reconnaître sa sphère d'influence sur le Congo par les autres puissances européennes au Congrès de Berlin (novembre 1884 à février 1885) et en marge de ce congrès s'éleva alors un « État indépendant du Congo », fief personnel du roi, doté de son propre drapeau, avec une première capitale Boma mais avec un pouvoir réel au Palais royal de Bruxelles. Le roi fut assisté dans l'exercice de ses pouvoirs par trois administrateurs généraux, choisis par lui qui dirigeaient chacun un département : Edmond Van Eetvelde, les affaires étrangères, le colonel Maximilien Strauch, l'intérieur et Hubert Van Neuss, les finances. Réunis en conseil, ils pouvaient délibérer sur toutes les mesures qu'ils jugent utiles de prendre dans l'intérêt de l'État mais ces mesures doivent toujours être soumises à l'approbation du roi-souverain.⁶⁷⁴ Cet État était formellement obligé de respecter la liberté de commerce, c'est-à-dire de laisser la porte ouverte aux autres puissances sur pied d'égalité tant pour l'achat que pour la livraison des produits. Sur l'Atlantique, son littoral était limité à 50 km. En cas de faillite ou de renonciation par Léopold II, la France se faisait reconnaître un droit de préemption pour une reprise éventuelle.

Sur le plan national en Belgique, les deux auteurs racontent que « l'article 62 de la Constitution belge faisait problème au roi Léopold qui ne pouvait pas être en même temps chef d'un autre État sans l'assentiment des deux chambres ».⁶⁷⁵ L'accord des chambres fut acquis mais sans enthousiasme, le 28 avril 1885. Le roi pouvait donc être souverain du Congo mais la relation entre la Belgique et le nouvel État serait exclusivement personnelle. Les deux États restaient séparés, distincts et indépendants sur les plans financiers, diplomatiques et militaires.

Pour rentabiliser sa nouvelle propriété par l'exploitation des matières premières (or, caoutchouc, bois, cuivre, ivoire, etc.), sur conseil de l'anglais Henri Morton Stanley (pour qui sans un chemin de fer, le Congo ne valait pas un sou), le roi fit construire le chemin de fer congolais qui mobilisa forcément des porteurs indigènes. La construction du premier chemin de fer dans le Bas-Congo fut entreprise sous la direction de cadres européens, mais avec une main-d'œuvre indigène, par une compagnie créée en 1889. La ligne fut ouverte en 1898 mais sa construction coûta cher en vies humaines. Mais dans l'entre-temps, le pays a accédé à la mer pour l'évacuation des produits commerciâbles par le port de Matadi.

La volonté du roi fut d'assurer une occupation plus dense du territoire national. Il recourut à des explorations qui laissaient derrière elles des postes administratifs permanents, en poussant vers le Katanga dès 1891. Des accords furent conclus avec les chefs d'ethnies et des royaumes qui résistaient parfois à l'entreprise d'occupation qui recourut à une main-d'œuvre indigène forcée et qui fut critiquée par les Anglais comme une nouvelle forme d'esclavage. En effet, l'exploitation du caoutchouc, de

⁶⁷² J. GÉRALD-LIBOIS et B. VERHAEGEN, op. cit., p. 3, citant Crawford YOUNG, « Introduction à la politique congolaise », édition française par le CRISP, 1968, 392 p., version anglaise de « Politics in the Congo », Princeton University Press.

⁶⁷³ Idem.

⁶⁷⁴ Décret du Roi-Souverain du 30 octobre 1885, B.O., 1885, pp. 25 à 29, cité par Madeleine VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, « Inventaire des archives des Affaires étrangères de l'État indépendant du Congo et du ministère des Colonies (1885-1914) », Collection de Mémoires in-8°, Bruxelles, Académie royale de sciences coloniales, 1955.

⁶⁷⁵ Ibid., p. 5.

l'ivoire et de bien d'autres produits exigeait la mobilisation forcée de porteurs autochtones congolais, avec ce que le procédé imposait comme calvaire dans le transport. À partir de 1900, des informations concernant les conditions de travail dans l'État déclenchèrent une vague d'indignation et de protestation, au Royaume-Uni principalement, puis aux États-Unis et dans quelques pays européens.

La protestation la plus forte fut celle d'Edmund Dene Morel, ancien employé d'une grande compagnie de transport de Liverpool devenu journaliste d'investigation du « West African mail ». Il publia ses articles, ses brochures, ses pamphlets et de très nombreux livres contre l'EIC. Dans le magazine américain « Times » du 18 novembre 1895, le missionnaire américain Murphy écrit : « La question du caoutchouc est au cœur de la plupart des horreurs perpétrées au Congo. Elle a plongé la population dans un état de total désespoir. Chaque bourg du district est forcé d'en apporter une certaine quantité tous les dimanches au quartier général. Le caoutchouc est récolté par la force et les soldats conduisent les gens dans la jungle, s'ils ne veulent pas, ils sont abattus, leurs mains sont coupées et portées comme trophée au commissaire... »⁶⁷⁶ Cette pratique du portage forcé permit, entre autres réactions, d'amorcer de virulentes campagnes contre Léopold II et son État, créées aux Communes à Londres dès 1903, pour mettre un terme à la traite d'esclaves.⁶⁷⁷ La population congolaise eut à souffrir de cette exploitation forcée de façon directe ou indirecte. De très nombreuses exactions (meurtres, mutilations, tortures, etc.) furent commises. Il y eut d'autres protestations contre ces traitements qui allaient à l'encontre des principes fondateurs de l'État, notamment du diplomate britannique Roger Casement, dont le rapport de 1904 condamnait les pratiques en vigueur au Congo.⁶⁷⁸

Des commissions belges d'enquête furent instituées et rendirent des rapports sur ces mauvais traitements. À cet effet, un décret du 23 juillet 1904 institua une commission chargée de consacrer tous ses efforts à la manifestation pleine et entière de la vérité, lui attribua les pouvoirs attribués par la loi aux officiers du Ministère public. En général, elle tint deux audiences par jour, siégeant le matin, de huit heures à midi et l'après-midi, de trois heures à sept heures. C'est ainsi qu'elle put, recevoir et acter les dépositions de plusieurs centaines de témoins. Elle visita les hôpitaux, les prisons, les colonies scolaires, les missions, les écoles, les ateliers, les plantations, etc. Les déclarations des autochtones congolais furent traduites par des interprètes noirs qui connaissaient, outre leurs dialectes propres, les principales langues commerciales du pays (la fiote, le lingala et le kiswahili). Ladite commission aboutit au même constat de mauvais traitements décrits ci-dessus et formula des recommandations pour améliorer le système afin d'éviter d'autres abus.

En 1890, l'État du Congo était au bord de la faillite. Ses explorations ont coûté plus cher que le bénéfice apporté et le roi fut terriblement endetté par la Belgique qui lui prêtait des sommes énormes pour ses missions exploratrices au Congo. La situation financière redevint catastrophique en 1904 et la Belgique n'a pas exercé en 1901 son droit d'annexion. C'est dans ce contexte que fut signé, le 9 janvier 1905, un traité de cession du Congo à la Belgique.⁶⁷⁹ Le 15 novembre 1908, le Congo devint une colonie belge par une loi sur le gouvernement du Congo belge, dite « La Charte coloniale ».⁶⁸⁰ Cette loi fut votée par les chambres et signée par le roi, le 18 octobre, avec contreseing ministériel. Elle organisait le système des pouvoirs dans la colonie et resta en application jusqu'au 30 juin 1960, c'est-à-dire jusqu'à l'indépendance du Congo et la fin de l'époque coloniale.

§ 2. La situation et le rôle de la presse

Notons au passage que bien avant 1885, les populations congolaises recouraient à d'autres moyens de communication ou d'information : le tam-tam, les griots (racontaient l'histoire du royaume ou du clan

⁶⁷⁶ E. PICARD, « En Congolie », Bruxelles, Paul Lacomblez, 1896, p. 76.

⁶⁷⁷ J. GÉRARD-LIBOIS et B. VERHAGEN, op. cit., p. 6.

⁶⁷⁸ Idem.

⁶⁷⁹ Idem, p. 7.

⁶⁸⁰ Idem, p. 8.

dans des chants), les cornes de bêtes (servaient des canaux de transmission de messages). Les populations congolaises en cette période s'approprièrent les informations diffusées par ces différents outils qui leur permettaient d'organiser à leur manière leur société politique structurée en plusieurs royaumes. La tradition orale (la transmission de l'histoire de bouche-à-bouche) fut aussi l'un des principaux outils de communication. Il a aussi existé trois sortes de presses : une presse officielle, une presse missionnaire et une presse d'information. Sur le plan des libertés publiques et des droits fondamentaux, la période de 1885 à 1908 fut une période de négation des droits et des libertés fondamentaux de l'homme congolais et elle n'a pas apporté grand-chose au développement de la presse congolaise. En effet, la presse n'avait pas été reconnue par l'autorité de l'État indépendant du Congo comme devant jouer un rôle social dans l'exploration et l'exploitation du nouveau territoire conquis. En outre, le roi Léopold II n'avait pas intérêt en ce qu'une presse se mêle trop de ses affaires et dénonce les différentes exactions dont il fut accusé par la suite.

Malgré cet état d'absence des droits civils et des libertés publiques, il a existé une certaine presse catégorisée en presse missionnaire, en presse officielle et en presse d'information qu'il convient d'examiner.

A. La presse officielle

Il a aussi existé un bulletin officiel, créé par le décret du roi-souverain du 16 janvier 1886 (pour rendre publics tous les actes du gouvernement de l'État), dont la publication était réservée au cabinet du secrétaire d'État. Ce bulletin deviendra à la fois, pendant la période coloniale (1908-1960), le Bulletin du Congo belge (B.O.) pour la publication des actes législatifs et le Bulletin administratif (B.A.) pour les actes administratifs. Il devint, en 1960, le Moniteur congolais jusqu'en 1972. En 1972, il sera appelé, Journal officiel de la République du Zaïre (J.O.Z.) jusqu'en 1997. De 1997 à nos jours, il est devenu, le Journal officiel de la République Démocratique du Congo (J.O.RDC). Les autorités de l'État indépendant du Congo éditérent et imprimèrent d'autres publications officielles grâce aux imprimeries missionnaires. Il s'agissait du Bulletin administratif du Congo belge fondé en 1912 et qui fut publié jusqu'en 1960. Il en était de même des différents rapports sur l'administration de l'État indépendant.

B. La presse missionnaire

En cette période, l'église catholique de Belgique et certains missionnaires européens ou américains protestants jouèrent un rôle prépondérant dans la civilisation et l'évangélisation des masses congolaises. Si l'État et surtout l'armée avaient le devoir de soumettre ces populations, par la force si nécessaire, l'Église catholique ou les missionnaires se chargèrent, dans un premier temps, de les soumettre moralement en leur inculquant obéissance et soumission. Sans conquête armée, il n'y aurait pas eu de place pour l'église et sans l'église, les Congolais se seraient insurgés bien plus souvent contre l'autorité de l'EIC.

Ce rôle des missionnaires fut plus tard confirmé dans la Charte coloniale de 1908 qui imposait à l'administration le devoir de protéger et de favoriser les missions et leurs œuvres. Les fonctionnaires avaient donc l'obligation de soutenir l'activité des missions dans le domaine de l'évangélisation, de l'enseignement, des œuvres médicales et sociales de charité.⁶⁸¹ En 1889, l'État indépendant du Congo comptait 3.825 prêtres blancs et religieux européens. L'État qui avait accordé à ces missions le monopole de l'enseignement, leur versait des subsides pour leurs écoles, participait à l'entretien des

⁶⁸¹ Article 5 de la Charte coloniale.

missionnaires et offrait 100 à 200 hectares de terres à chaque mission fondée.⁶⁸² Dans un deuxième temps, c'est avec les mêmes missionnaires que les Congolais ont découvert l'écrit comme moyen de communication et d'information car, non seulement ils étaient chargés de soutenir l'action de l'État mais ils avaient aussi en charge l'alphabétisation et l'instruction de la population autochtone.

Avec l'arrivée des missionnaires européens, les premières publications étaient des bibles et des manuels scolaires rédigés au Congo mais imprimés en Europe et aux États-Unis d'Amérique. Pour éviter l'impression de ces publications à l'étranger, les missionnaires protestants, surtout catholiques, installèrent sept imprimeries dans les provinces de l'Équateur et dans celle du Kasai. Chronologiquement, la première imprimerie fut installée en 1885 à Mudingungu, en 1893 à Londe, en 1895 à Bolobo, en 1906 à Yakusu, en 1930 à Makanza (l'ancienne nouvelle Anvers où deux imprimeries furent installées) et au Kasai.

C. La presse d'information

La presse d'information à l'époque comprenait les périodiques missionnaires et la presse privée ou commerciale. L'une servait à l'évangélisation de la population, l'autre servait à attirer l'attention du public sur l'idée coloniale, l'intérêt des recherches, des découvertes et des expériences lointaines tentées pour le compte de l'Association africaine (1876), de l'Association internationale du Congo (1882) et de l'État indépendant du Congo (1886). Cette dernière presse livrait des récits de voyage ou soutenait les activités des entreprises commerciales belges au Congo. Parmi les périodiques missionnaires, certaines revues étaient destinées à l'étranger, d'autres étaient destinées aux autochtones congolais qui savaient déjà lire. Les périodiques destinés à l'étranger étaient édités au Congo en français et en anglais. Ils étaient vendus aux chrétiens des pays de provenance des missionnaires pour provoquer leur compassion en vue de récolter des aides de soutien à l'œuvre missionnaire. Nous pouvons citer parmi ces revues :

- 1° la Revue des Scheut (1889) ;
- 2° la Revue « Precis Chisto » (1892) ;
- 3° la « Mission belge de la vie de Jésus » (1892)
- 4° la Revue missionnaire des Jésuites belges ;
- 5° la « Mission d'Afrique des pères blancs » (1889) qui devint plus tard « Grands Lacs » ;
- 6° « Le chrétien belge » (1889) qui était une revue protestante ;
- 7° « Le Sacré-Cœur au Centre de l'Afrique » (1901) ;
- 8° « L'Ami du Congo » (1910) ;
- 9° le « Bulletin des œuvres des missionnaires Bénédictins » (1911),
- 10° le « Bulletin missionnaire de la Société belge des Missions protestantes », etc.

En 1891, le premier bulletin mensuel, intitulé « MINSAMU MIAYENGE », c'est-à-dire message de paix, était publié à Matadi (Mudingungu) dans le Bas-Congo par une mission suédoise, la « Swedish Missionary Society », arrivée au Congo en 1877. Ce journal édité en langue kikongo était destiné à l'émancipation des Congolais. Il disparut en 1973. D'autres journaux de ce genre furent : « Se

⁶⁸² I. NDAYWEL E NZIEM, « Histoire générale du Congo », Bruxelles, De Boeck & Larcier, 1998, p. 72.

Kukianga » (espoir) édité en langue kikongo par les baptistes suédois en 1891, « Mboli ya tengali » édité en langue lokele à Yakusu en 1906.

Parmi la presse privée ou commerciale, « Le Mouvement géographique », journal bimensuel d'information fondé le 6 avril 1884 et « L'Étoile du Congo », créé en 1911 à Élisabethville et publié en trois langues (français, néerlandais et anglais), étaient voués aux explorations dans le bassin du Congo. Ils étaient les journaux les plus importants. D'autres publications privées existaient à côté de ces deux journaux : le « Bulletin agricole du Congo belge », le « Bulletin de l'union des femmes coloniales », « La Femme et le Congo », « L'Universitaire colonial », etc.⁶⁸³

Pour clore cette section, il est à remarquer que le rôle de la presse, tant missionnaire, privée, qu'officielle, sans une reconnaissance institutionnelle et légale confirmée n'était pas d'amener les populations congolaises à s'émanciper ou à démocratiser le régime de l'époque. La presse missionnaire a beaucoup servi à évangéliser, à moraliser les masses autochtones en vue de transformer leur mentalité et de les rallier au nouvel ordre social. Tandis que la presse commerciale ou privée relatait les explorations dans le bassin du Congo, les recherches ainsi que les voyages des explorateurs.

Section 2 — Le statut de la presse congolaise pendant la période coloniale de 1908 à 1947

Il convient d'interroger le cadre institutionnel de l'époque avant d'examiner la situation et le régime de la presse. Pour cela, cette section comporte deux paragraphes, l'un destiné au cadre institutionnel et l'autre à la situation et au rôle de la presse.

§ 1. Le cadre institutionnel de cette époque et la Charte coloniale

Le 15 novembre 1908, le Parlement belge reprend la tutelle sur le territoire désormais appelé Congo belge. Une colonisation plus classique se met en place, un ministre des Colonies est institué tandis qu'un gouverneur général est installé sur place, à Boma. Mais dans les faits, le contrôle colonial ne modifia en rien le système déjà mis en place par le roi Léopold II. Le pouvoir législatif était exercé par voie de décret. Le Parlement belge n'intervenait pas. Le 18 octobre 1908 fut promulguée la loi du gouvernement du Congo appelée « la Charte coloniale » qui constitua le rempart du régime colonial jusqu'en 1960. Cette charte était en quelque sorte une constitution qui régissait la situation juridique du Congo belge, les droits des Belges, des étrangers et des indigènes congolais, l'exercice du pouvoir dans la colonie, les relations extérieures et elle comportait des dispositions générales et transitoires. Édictée en 38 articles, elle fut modifiée et complétée par les lois des 29 mars 1911, 5 mars 1912, 9 décembre 1912, l'arrêté-loi du 14 novembre 1916, les lois des 10 août 1912, 12 août 1923, 15 avril 1924, 3 août 1924, 26 novembre 1926, 18 mai 1929, 22 juillet 1931, 27 juin 1935, l'arrêté-loi du 19 mai 1942, la loi du 13 juin 1951 et la loi du 11 juillet 1951.⁶⁸⁴

Le roi exerçait le pouvoir législatif par voie de décret promulgué sur proposition du ministre des Colonies. Dans les cas urgents, le gouverneur général qui résidait dans la colonie avait la faculté de suspendre l'exécution desdits décrets et d'édicter des ordonnances ayant force de loi. Le gouverneur général représentait le roi dans la colonie et son pouvoir était pratiquement illimité. Il détenait seul le droit de correspondre avec le gouvernement métropolitain et avait la haute direction de tous les services administratifs et militaires établis dans la colonie. C'était lui qui élaborait le projet de budget

⁶⁸³ P.-E. M.M. KABEYA, et alii, op. cit., p. 14.

⁶⁸⁴ IYELEZA MOJU-MBEY et alii, « Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre. Du 19 mai 1960 au 28 avril 1991 avec, en annexe, la Charte coloniale du 18 octobre 1908 », Kinshasa, Ise-Consult, avril 1991, p. 143.

de la colonie et qui en assurait l'exécution et qui percevait les impôts du Congo.⁶⁸⁵ Outre l'exécutif représenté par le gouverneur général, il y avait un ordre judiciaire, la Force publique et les administrations territoriales. La hiérarchie administrative se présentait de la manière suivante : toute activité politique était interdite aux Congolais. Néanmoins, les Congolais immatriculés dans la colonie et les étrangers jouissaient de tous les droits civils reconnus par la législation du Congo belge. Leur statut personnel était régi par leurs lois nationales en tant qu'elles n'étaient pas contraires à l'ordre public colonial. Les Congolais non immatriculés du Congo belge jouissaient des droits civils qui leur étaient reconnus par les coutumes, pour autant que celles-ci ne fussent pas contraires à la législation et à l'ordre public coloniaux.⁶⁸⁶

En matière des droits de l'homme, il fut institué une commission permanente chargée de veiller sur tout le territoire de la colonie à la protection des indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles. Le roi en fixait le nombre de membres et en arrêtait le règlement organique. Elle était présidée par le procureur général près le tribunal d'appel de la capitale.⁶⁸⁷ Sur le plan social, la situation de la population s'améliorait graduellement car un réseau d'établissements sanitaires permettait de faire reculer les maladies et la malnutrition. L'enseignement était développé notamment par les missionnaires protestants et catholiques et le pays était mis en exploitation, avec notamment la découverte des formidables ressources minières du Katanga. Le travail forcé, notamment dans les mines, persista cependant sous diverses formes jusqu'à la Seconde Guerre mondiale (1940-1945).

Les Congolais s'acculturent à l'Europe par l'intermédiaire des missions qui établissent des écoles et des chapelles à travers le pays, par l'incorporation dans l'armée (la Force publique) ou par le travail de « boy » (serviteur) pour les blancs. En travaillant dans les mines, sur les chantiers de chemin de fer ou dans les plantations, ils découvrirent le salariat alors que l'économie domestique était principalement basée sur le troc. Le contrôle de la population se structura, ayant notamment recours au fichage ethnique et à des méthodes d'apartheid ou de ségrégation raciale. Les blancs ne vivent pas dans les mêmes quartiers que les noirs. Ces derniers ne peuvent pas entrer dans la police ou dans l'enseignement. Une émancipation de la population congolaise, notamment par l'accès à des études supérieures, n'était envisagée qu'à l'aube de l'indépendance en 1960. À cette date, il n'y a aucun médecin ou juriste congolais.

Toutefois, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, émerge la classe des « Évolués », des Congolais instruits, salariés, citoyens, dont le mode de vie ressemble à celui d'un blanc. Ces indigènes qui, par le fait de posséder une « carte d'immatriculation » délivrée par l'autorité coloniale, pouvaient fréquenter les écoles, les hôpitaux et autres cercles culturels ou sportifs réservés aux blancs. C'est parmi eux que se trouveront les leaders de la lutte pour l'indépendance : Patrice Émery Lumumba, Joseph Kasavubu et Moïse Tshombe.

§ 2. La situation et le rôle de la presse

En matière de presse, l'article 2 de la Charte coloniale (1908) traite des droits publics des habitants du Congo et reprend un certain nombre de droits garantis en Belgique par la Constitution. La liberté de la presse ne figure pas parmi ces droits et libertés mais l'alinéa 2 du même article 2 stipule qu'« aucune mesure ne peut être prise en matière de presse que conformément aux lois et aux décrets qui la régissent. Tant qu'il n'existe ni loi ni décret, aucune mesure du pouvoir exécutif n'est possible, sauf l'application des dispositions des lois pénales qui punissent notamment l'agitation séditieuse ». Cette disposition sera d'application en 1922, avec l'apparition du phénomène de résistance « Kitawala » au Katanga, un an après la naissance du « Kimbanguisme » en 1921, avec Simon Kimbangu. C'est dans

⁶⁸⁵ Articles 7 et 8 de la Charte coloniale du 18 octobre 1908

⁶⁸⁶ Article 4 de la même Charte.

⁶⁸⁷ Article 6 de la Charte coloniale.

ce cadre de la répression de ces mouvements de résistance que certaines mesures furent prises en matière de presse.

Par une ordonnance législative du 5 mars 1922, le Gouverneur général, Maurice Lippens, subordonna l'introduction, la publication et la distribution de tous les écrits périodiques à une autorisation préalable du gouvernement général, autorisation qui pouvait toujours être suspendue ou révoquée. Le ministre des Colonies de l'époque, Louis Franck, fit ratifier cette ordonnance par un décret qui parut le 6 août 1922 au Bulletin administratif (B.A.) du Congo belge et du Ruanda-Urundi.⁶⁸⁸ Le statut de la presse au Congo ne sera plus modifié depuis cette époque si ce n'est par les mesures d'exception prises pour la durée de la guerre et par les aménagements, tels que la reconnaissance, par un décret du 22 octobre 1942, du droit de réponse à toute personne nominativement ou indirectement citée dans un journal. Mais dans les faits, cette presse ne concerne pas les autochtones congolais qui n'étaient pas encore à même d'éditer un journal.

En effet, la presse sous cette période est qualifiée par Gilbert Mubangi de « presse de communautés européennes » ou encore de presse de « Mindele » c'est-à-dire la presse de blancs par opposition à la presse de noirs.⁶⁸⁹ La presse apparaît comme discriminatoire non pas nécessairement pour de raisons subjectives mais des raisons sociologiques d'analphabétisme de masse ou de culture d'oralité (jusqu'à lors, les populations congolaises analphabètes privilégiaient la tradition orale et l'information était diffusée de bouche à oreille).⁶⁹⁰ Le message diffusé par la presse de l'époque était l'affaire d'une minorité et non de la majorité d'indigènes. Pour les Congolais de l'époque, du fait que les journaux qui paraissaient étaient écrits dans une autre langue que les leurs, avec des mots tirés du jargon du colon belge, ceux-ci ne le concernaient pas et n'étaient pas non plus leur affaire. Cela ne veut pas dire qu'ils ne voyaient pas ce qui se passait ou ce qui se disait. Ils avaient en outre leurs canaux de communication ou d'information, dont la tradition orale.

Pour Marie-Soleil Frère : « L'évolution des médias en Afrique subsaharienne francophone semble marquée par le fait que ces derniers n'ont pas été au seul service de l'information du citoyen. Durant la période coloniale, les premiers journaux ont eu pour vocation de servir d'abord l'administration métropolitaine et ses agents ou les stratégies d'évangélisation de missions, avant de jouer, une fois les libertés octroyées après la Deuxième Guerre mondiale, le rôle de porte-voix des ambitions politiques locales ».⁶⁹¹

En 1936, soixante-douze périodiques, non compris les quotidiens étaient répertoriés. La colonie accordait une importance capitale à son image et à celle de la Belgique à l'étranger plutôt que d'informer ou de former les autochtones congolais. L'Office de l'information et des relations publiques pour le Congo et le Ruanda-Urundi organisait aux frais de la colonie, des voyages et des séjours pour des journalistes recommandés par les ambassades et consulats belges à l'étranger. En échange, des reportages favorables à l'œuvre civilisatrice de la Belgique étaient écrits dans des grands journaux et agences de presse étrangers. Cette politique valait aussi pour les journalistes belges. Au cours de la même année, une ordonnance 86/cont. du Gouverneur général du Congo belge et du Ruanda-Urundi sur la prise des vues (photos) fut prise le 3 août 1936. Cette ordonnance régit jusqu'à ce jour le cinéma, la prise de photos et le filmage. Cette ordonnance interdit la prise de photo de tout lieu où il y avait eu une exécution ou toute circulation avec un appareil photographique dans ces lieux.⁶⁹²

⁶⁸⁸ J.M. VAN BOL, « La presse quotidienne au Congo belge », *Études sociales*, n° 23- 24, Bruxelles, Avenue de la Renaissance, 40, pp. 32- 34, cité par J. GÉRARD- LIBOIS et B. VERHAEGEN, op. cit., p. 4.

⁶⁸⁹ G. MUBANGI BET'UKANY, « La presse zaïroise et les structures politiques pendant la période de transition du 15 août au 7 décembre 1992 », Louvain- la- Neuve, UCL, 1995, Mémoire de maîtrise, Faculté des sciences économiques sociales et politiques, Département de communication.

⁶⁹⁰ C'est nous qui le disons.

⁶⁹¹ M.-S. FRÈRE, « Médias en mutation : de l'émancipation aux nouvelles contraintes », *Politique africaine* 2005/1 (N° 97), Paris, Karthala, 2005, p. 5-17, URL : www.cairn.info/revue-politique-africaine-2005-1-page-5.htm

⁶⁹² In www.leganet.cd/legislation

Le public de cette presse était les communautés blanches. C'est dans la province du Katanga, au sud-est du Congo, où vivait une population européenne internationale, qu'elle s'est beaucoup développée. Dans cette province, certains journaux paraissaient même en anglais.⁶⁹³ Des quotidiens étaient expédiés de Belgique, 2.000 à 2.500 exemplaires par « Le Soir » ou « La libre » qui vendaient le numéro à cinq francs. L'autre quotidien « Le Pourquoi Pas ? » avait adopté une autre solution en installant une imprimerie qui publiait le journal au Congo.

A. La presse officielle

En 1939 naquirent les premiers journaux de la Force publique (l'Armée de la colonie), « Nsango ya biso » ou Bulletin militaire (1942). Deux journaux d'État (officiel) virent le jour, « La Voix des Congolais » (1945) et « Nos images ». C'étaient des revues d'information nationale, rattachées au service des relations publiques du Gouverneur général de la colonie. En matière d'audiovisuel public, la Deuxième Guerre mondiale sera à la base de la création des premières radios officielles au Congo qui furent considérées comme service public. Il s'agit de la « Radio Congo-Belge », créée le 1^{er} avril 1940, avec comme mission d'informer le public et de mener une propagande favorable aux alliés. Elle fonctionna jusqu'en juin 1960. La deuxième radio publique fut la « Radio Élisabethville » fondée le 25 janvier 1942 et fermée le 20 avril 1967. Des stations de radios publiques furent installées dans certains chefs-lieux de provinces du Congo : à Élisabethville (actuellement Lubumbashi), Stanleyville (actuellement Kisangani) en 1955, à Bukavu en 1956, à Coquilathville (Mbandaka), Luluabourg (Kananga) et Léopoldville (Kinshasa), en 1959. Une « Radio Collège » fut créée à Élisabethville en 1947 et fonctionna jusqu'en 1967.

B. La presse missionnaire d'information

Pendant cette période, les publications missionnaires poursuivaient deux objectifs différents : celles des missionnaires catholiques servaient pour calmer les tensions et la résistance des autochtones, tandis que celles des missionnaires protestants (suédois et américains) étaient accusées de soutenir les rébellions Kitawala ou Kimbanguiste et d'éveiller la conscience des populations colonisées. Les principales revues étaient :

- 1° « Ekim'ea nsango » ou courrier de l'évangile (1914) éditées à Bolenge et à Nkundo en langue lingala par l'American baptiste quatre fois par an ;
- 2° « Nsangu za mission » ou les nouvelles de la mission (1922) éditées à Mbanza en langue kikongo ;
- 3° « Dikendi dia mission » ou les nouvelles de la mission (1930) éditées à Wembo Nyema par la mission méthodiste du Congo en langue tetela ;
- 4° « Nkuruse » ou la croix (1914) édité en langue tshiluba par l'Église catholique à Luluabourg ;
- 5° « Kirongozi » ou Guide (1922) éditée en langue swahili par l'Église catholique pour le Haut-Congo et le Katanga ;
- 6° « Keba » (1941) éditée en lingala à Bondo par les frères de Saint Gabriel ;

⁶⁹³ G. MUBANGI BET'UKANY, op. cit., p. 2.

7° « Hodi » (1942) éditée par l'église catholique à Bukavu et à Goma jusqu'en 1973 ;

8° « Haki yetu » ou Nos droits (1942) journal syndical édité en swahili ;

9° « Allo Allo Kisangani » (1945) bilingue français-swahili éditée par les pères du Sacre Cœur, etc.

Tous ces journaux missionnaires étaient subsidiés par les pouvoirs publics de l'époque et ne publiaient pas de publicité. Ce financement public était insuffisant, d'où le recours aux subventions extérieures. Sur le plan audiovisuel, la première radio « Radio Léo », c'est-à-dire la radio de Léopoldville, fut créée par les pères Jésuites au collège Albert en 1937. Elle a fonctionné jusqu'en 1967. En 1939, une deuxième radio a été créée par l'Église catholique, la « radio Congolia » qui fonctionna jusqu'en 1948.

C. La presse commerciale

Van Bol retrace la chronologie des quotidiens commerciaux belgo-congolais et considère que les premiers quotidiens naquirent au Katanga ou « Le Journal du Katanga » fut fondé en 1911 sous la forme d'hebdomadaire et devint quotidien en 1919. En 1929, les installations furent rachetées par Jean-Marie Decoster, fondateur de « L'Écho du Katanga ». Il existait à Élisabethville (Lubumbashi) un autre quotidien, « L'essor du Congo » (1928) pour la société anonyme ESSORIAL dont le siège social était à Anvers.⁶⁹⁴

Le premier quotidien de Léopoldville (Kinshasa) fut le « Courrier d'Afrique », fondé le 11 janvier 1930, « L'Avenir colonial belge », hebdomadaire depuis 1920, devint quotidien en 1930 également. D'autres journaux paraissaient à la même époque : le « Centre Afrique » qui fut mensuel et fondé à Bukavu en 1931, puis fut hebdomadaire en 1938, devint quotidien, puis bi hebdomadaire, avant de paraître régulièrement chaque jour. « L'Écho de Stan », était hebdomadaire en 1939, quotidien en 1940. « Le Stanleyvillois », hebdomadaire fondé en 1947, devint quotidien en 1952.⁶⁹⁵ La capitale Léopoldville comptait une quinzaine d'hebdomadaires : le Bulletin administratif du Congo, Notre Cité, Le père Ubu, Pourquoi-Pas Congo, Présence congolaise, La Revue des spectacles, L'Annonceur congolais, Horizon, Arts et Lettres ainsi que De Week en néerlandais. Élisabethville publiait Le Mercure africain, La Semaine en français et en swahili ainsi que Kongo Post en flamand. Coquilhatville avait son Mbandaka, Luluabourg avait La Cité en français et en tshiluba et le Commerce Colonial. Kolwezi distribuait Le Phare du Katanga et Albertville son Tanganyika. Bukavu possédait L'Écho du Kivu, La Presse africaine et Masayidiano publié en swahili.⁶⁹⁶

Durant cette période de la Deuxième Guerre mondiale, la liberté de la presse fut strictement restreinte : les objets de correspondance, les télégrammes ainsi que les colis postaux étaient soumis à la censure. Toutes les publications étaient soumises à une autorisation préalable de la direction générale de l'information. Mais c'est au cours de la même période qu'un décret sur la photographie et le cinéma a été adopté, le 3 août 1936 et une ordonnance relative au droit de réponse a été prise par le Gouverneur général, le 22 octobre 1942. Le rôle de la presse missionnaire a été, malgré tout, remarquable durant cette période. Ladite presse a contribué à la formation d'une élite politique qui s'attribua beaucoup de publications dans les années 1950 à 1960. Celles-ci vont jouer un rôle important dans l'accession du pays à l'indépendance. En effet, nul ne peut nier le soutien de l'église catholique belge dans l'éducation et l'instruction de la population congolaise. Elle a construit des écoles, des hôpitaux presque partout à travers le pays, contribuant ainsi à l'émergence d'une classe intellectuelle qui dirige

⁶⁹⁴ J.-M. VAN BOL, « La presse quotidienne du Congo belge », Études sociales, n° 23- 24, avenue de la Renaissance, 40, Bruxelles, pp. 32 à 34, cité par CRIS, « La presse quotidienne au Congo », Courrier hebdomadaire du CRISP 1959/26 (n° 26), pp. 1-12, URL : www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1959-26-page-1.htm

⁶⁹⁵ Idem, p. 6.

⁶⁹⁶ Idem, p. 15.

ce pays jusqu'aujourd'hui. Par l'instruction scolaire et l'évangélisation données aux populations, le lectorat composé par ces indigènes bien préparés par les missionnaires, la plupart dans les écoles catholiques et cela sur les plans culturel, psychologique, religieux, intellectuel, était trouvé pour ce type de presse. Ainsi, la création de journaux par les autochtones « évolués » s'est enchaînée.

Section 3 — Le régime de la presse pendant la période coloniale de 1947 à 1960

Pour la bonne compréhension de cette section, nous procédons de la même façon que dans les sections précédentes en la subdivisant en deux paragraphes, l'un portant sur le cadre institutionnel et l'autre sur la vie de la presse en cette époque.

§ 1. Le cadre institutionnel

En 1940 éclata la Deuxième Guerre mondiale et le Congo annexé depuis 1908 ne resta pas indifférent. Contrairement à sa participation à la guerre de 1914 qui était militaire d'abord, l'action de ce pays dans la guerre de 1940-1945 fut totale car il apporta à la fois les richesses de ses mines, de ses plantations, de ses forêts, de ses armes, notamment la production de l'uranium au Katanga qui servit à la fabrication de la bombe atomique par les Américains et qui mit fin à cette horrible guerre par le bombardement de Nagasaki et d'Hiroshima au Japon. En effet, pendant ladite guerre, toutes les capacités productives du Congo étaient orientées vers l'effort de guerre. L'or, l'étain, le cobalt et les autres minerais étaient mis à la disposition des alliés. Sur le plan social, un autre phénomène de prise de conscience se produisait. Le travailleur, blanc ou noir, commençait à affirmer ses droits : des syndicats se formaient. Le tout n'alla pas sans heurts ni sans remous. Ainsi en est-il dans tous les pays du monde lorsque se forment les classes sociales. Dans un pays qui jusque-là avait vécu conformément à la stricte condition coloniale, on assista alors à l'éveil d'un esprit démocratique.

À la cessation des hostilités, le Congo s'est engagé dans une période de haute conjoncture : celle-ci a été marquée par une augmentation croissante des exportations, une situation financière très saine et une progression marquée des investissements publics et privés. Quelques chiffres illustrent cette ascension et cette prospérité. La valeur des exportations qui était de deux milliards et un quart en 1938, à la veille de la guerre, passe à dix milliards en 1948 et à vingt-sept milliards en 1956. L'économie congolaise était toujours axée sur l'exportation mais la structure économique est devenue plus solide. Le pays est passé au stade de la mise en valeur scientifique et systématique. Les méthodes de travail se sont modernisées, des industries de transformation de plus en plus nombreuses ont été créées, le commerce extérieur s'est développé, enfin, bien des industries belges, comprenant les nécessités de l'évolution, ont créé au Congo des activités qui les prolongeaient en profitant des avantages locaux.

Décrivant cet essor économique, l'écrivain congolais Patient Bagenda estime que « Le colonisateur belge a exploité le pays pendant 80 ans, certes ; il a usé de la violence, de la répression et de l'arbitraire, il a méconnu les droits des Congolais. Mais en retour, il a donné du travail, il a assuré des soins médicaux, il a construit des écoles et des hôpitaux, il a ouvert des routes... »⁶⁹⁷ En effet sur le plan social, à partir de ce travail donné par les Belges, il se forma une classe moyenne au Congo qui se situa entre les deux catégories raciales, la classe des « évolués » qui va mener petit à petit la lutte vers l'indépendance de ce pays. Ce phénomène engendra un clivage interne de répartition des populations congolaises. Il y avait une classe paysanne et fidèle aux coutumes claniques qui habitait les milieux

⁶⁹⁷ P. BAGENDA BALAGIZI, « Le Congo est malade de ses hommes : crimes, pillages et guerres », Bruxelles, L. Pire, 2003, p. 23.

ruraux et un groupe urbain qui sera régi par le droit écrit métropolitain. Ce clivage existe jusqu'aujourd'hui et affecte profondément la situation géographique des médias congolais qui sont plus concentrés en milieux urbains.

Sur le plan judiciaire, chacune des communautés, la blanche et la noire, appliquait aux siens ses propres règles civiles et les sentences des juges congolais comme celles des Belges étaient suivies des mêmes effets par les soins de l'administration coloniale. L'ordre colonial maintint en place les juridictions coutumières qui existent jusqu'à maintenant à côté des juridictions héritées du droit écrit belge. Cette dichotomie judiciaire est actuellement source de conflits en RDC. Sur le plan politique et institutionnel, suite au phénomène de prise de conscience né de la guerre et du nationalisme congolais s'étaient posées les premières questions de la vie démocratique. À ces questions, les premières réponses avaient été données par l'administration coloniale, dirigée à l'époque, par un gouverneur général et des gouverneurs pour les six provinces. Des mesures de décentralisation et de déconcentration sont venues assouplir le fonctionnement de la machine administrative, le droit d'association des travailleurs et la liberté syndicale avaient été reconnus, un premier pas vers un régime démocratique avait été accompli en donnant aux villes congolaises et aux circonscriptions indigènes, un statut rappelant les institutions communales belges. Les « évolués » de Léopoldville (Kinshasa) sont autorisés à s'organiser en confédération générale des syndicats indigènes, le châtiment par le fouet fut aboli.

Déjà en 1941, il existait un mouvement politique créé par les communautés Bakongo, dit ABAKO ou Association des Bakongo. En 1944, des révoltes eurent lieu à Masisi, des grèves et des émeutes, les 25 et 26 novembre 1945. En 1946, Joseph Kasavubu (qui sera par la suite le premier président du Congo) de l'ABAKO fit un discours intitulé « Le droit du premier occupant ».⁶⁹⁸ Un autre Mouvement nationaliste Luba vit le jour au Katanga avec Jason Sendwe sous l'appellation d'Association des Balubas du Katanga, la Balubakat, la CONAKAT de Moïse Tshombe vit le jour aussi. Un autre fut créé au centre par les Balubas de la Fédération du Kasai, la FEDEKA, etc. Le Mouvement national congolais, le MNC Lumumba ne fut pas en reste et vit le jour en 1956. Ce dernier Mouvement prônait la création d'un territoire national unique après l'indépendance. En 1957, les premières élections communales furent organisées en faveur des Congolais. Des bourgmestres et des conseillers communaux congolais sont ainsi élus.

Face à tous les mouvements nationalistes, l'administration belge commença à comprendre qu'elle perdait sa colonie. Ainsi, Antoine Van Bilsen publia, en 1955, un document intitulé « Plan de trente ans pour l'émancipation politique pour l'Afrique belge ». Ce plan prônait une émancipation progressive du Congo sur une période de trente ans, jugée adéquate pour créer une élite intellectuelle qui puisse prendre la place des cadres belges. Le gouvernement belge et nombre d'« évolués » furent sceptiques par rapport à celui-ci, les uns parce qu'il impliquait de perdre le Congo à terme, les autres parce que cette durée leur semblait trop longue. Un groupe d'« évolués » catholiques répondit positivement à ce plan dans un manifeste publié dans un journal congolais « La Conscience africaine ».

Dans l'entre-temps, au cours de la même année fut tenue une conférence panafricaine à Accra au Ghana sur « Le Rassemblement des peuples africains » sous l'impulsion de Kwamé Nkrumah, le premier président de ce pays occidental africain. Une autre conférence fut aussi organisée à Bandoeng, en Indonésie, réunissant pour la première fois les représentants de vingt-neuf pays africains et asiatiques. Ces deux conférences précipitèrent les revendications indépendantistes et marquèrent l'entrée sur la scène internationale des pays du Tiers monde qui choisirent le non-alignement après le déclenchement de la guerre froide.

La tournée du général de Gaulle et surtout sa déclaration du 24 août 1958 à Brazzaville selon laquelle, « L'indépendance quiconque la voudra pourra la prendre aussitôt », eut un immense retentissement surtout à Kinshasa. Dans l'esprit des Congolais, les deux rives du fleuve Congo avaient été colonisées

⁶⁹⁸ A.-B. ERGO, « Congo belge. La colonie assassinée », Paris, L'Harmattan, 2009, p. 50.

en même temps. Il fallait qu'il en soit de même pour leur libération. Le courant national congolais reprit force et vigueur en 1958 à l'occasion de la participation congolaise à l'Exposition universelle de Bruxelles. Le 4 janvier 1959, les autorités belges interdirent une manifestation de l'ABAKO, ce qui jeta de nombreux Congolais dans la rue à Léopoldville, avec un seul slogan « Dipanda, dipanda », c'est-à-dire indépendance. La Force publique répliqua en ouvrant le feu et en tirant sur la foule. Les émeutes durèrent du 4 au 7 janvier 1959 avec un bilan de quatorze morts reconnus aujourd'hui comme martyrs de l'indépendance. Le 12 janvier 1959, le président de l'ABAKO Kasa-Vubu fut arrêté et emprisonné pour deux mois. Durant la même année, les partis politiques congolais furent légalement reconnus.

Le 13 janvier 1959, le roi Baudouin, pour calmer les tensions populaires, annonça la volonté belge de conduire les populations congolaises à l'indépendance. Ces émeutes eurent un effet accélérateur du processus de décolonisation du Congo. Du 20 janvier au 20 février 1960 se tint à Bruxelles la Table ronde politique sur le futur du Congo, avec la participation de tous les leaders congolais dont Patrice Émery Lumumba et Joseph Kasa-Vubu qui deviendront respectivement les premiers, Premier ministre et Président du Congo à l'indépendance, proclamée par le roi Baudouin le 30 juin 1960.

§ 2. La configuration et le rôle de la presse à cette époque

En 1959, le Gouverneur général du Congo annonça l'instauration d'un régime complet de libertés publiques dont les libertés d'expression et de la presse. La presse est qualifiée, sous cette période, de presse militante. En effet, profitant de certains aménagements légaux et du contexte international, la classe des « évolués » Congolais, cherchera à s'affranchir ou à s'émanciper de la colonisation. Elle éditera des journaux mobilisateurs de masse mais malgré ce militantisme, la presse restera comme pendant la période précédente, l'affaire d'une minorité, soit la minorité européenne, soit la minorité des « évolués » Congolais. Durant cette période, la presse jouera véritablement son rôle de mobiliser les consciences congolaises pour s'émanciper de la colonisation. Elle sera une affaire purement congolaise, une affaire locale, destinée cette fois-ci aux locaux. Mais alors était-elle locale, écrite dans les langues locales ? Le répertoire de la presse du Congo belge et du Ruanda-Urundi (édité par la Direction de l'information du gouvernement général à Léopoldville) signalait au 1^{er} janvier 1958, 354 publications, dont 13 officielles, 9 quotidiens, une publication trihebdomadaire, une bihebdomadaire et 29 hebdomadaires.⁶⁹⁹

Jean-Marie Van Bol divise la presse de cette période en trois catégories : la presse missionnaire, la presse officielle subsidiée par le gouvernement et la presse dite indépendante. Il classe les différents journaux en trois conceptions : les uns insistaient sur l'aspect opinion (presse d'opinion comme le *Courrier d'Afrique*), soit sur la tâche d'information (*Essor du Congo*), soit sur la mission de formation et d'action (*Avenir*, *Centre- Afrique*, *Le Stanleyvillois*, *l'Écho de Stan*).⁷⁰⁰

A. La presse officielle

En dehors de la presse, il existait au Congo dans le domaine de l'information :

1° les services officiels d'information dirigés par un commissaire général à l'Information qui dépendait directement du Gouverneur général ;

⁶⁹⁹ J.-M. VAN BOL, op. cit., p. 2.

⁷⁰⁰ Ibid., p. 8.

2° les agences de presse (Belga installée à Léopoldville depuis 1947, l'Agence France Presse Léopoldville et un bureau de presse catholique pour la documentation et les informations africaines, DIA) ;

3° des stations de radiodiffusion privées (dont la puissance était limitée et les émissions peu fréquentes par crainte d'éveiller la conscience congolaise).

B. La presse missionnaire

Les missionnaires (belges, suédois, norvégiens, anglais, etc.) pouvaient introduire des journaux de presse étrangère ou éditer localement des journaux au Congo. Mais il existait un décret du 6 août 1922 du Gouverneur général, pris en application de l'ordonnance-loi du 5 mars 1922, relative à la presse qui limitait strictement la liberté d'expression et le droit du public à l'information. Par crainte de voir la presse étrangère inciter les populations congolaises à se rebeller contre le système colonial, les autorités coloniales belges soumièrent son introduction dans le pays à une législation contraignante. En effet, aux termes de l'article 4 dudit décret : « Seront punies de mêmes peines, l'introduction, la mise en vente, la distribution ou l'exposition d'écrits, dessins, gravures, peintures, emblèmes ou images susceptibles de porter atteinte au respect dû à l'autorité belge ».⁷⁰¹

C. La presse indépendantiste

C'est pendant cette période dite « des indépendances en Afrique » que la presse congolaise joua un rôle fondamental dans la sensibilisation des masses populaires et des minorités des « évolués » pour la lutte indépendantiste. Elle fut une presse militante allant parfois à l'encontre des prescriptions légales de la colonie. En effet, sur le plan administratif, une ordonnance n° 97-327 du 15 octobre 1955 régissait la publicité extérieure qui n'était autorisée que dans les zones et sur les parcelles réservées au commerce, à l'artisanat et à l'industrie ainsi que dans les cas spéciaux prévus par ladite ordonnance. La publicité dont la juxtaposition ou la répétition était trop fréquente n'était pas autorisée.

Les enseignes et panneaux publicitaires ne pouvaient en aucun cas gêner la circulation, compromettre la bonne visibilité des signaux routiers par leurs couleurs ou par leur forme, masquer les appareils d'éclairage public, plaques de rue ou autres indications d'intérêt public. Ils devaient être constamment maintenus en parfait état d'entretien et de peinture.⁷⁰² En matière de laissez-passer et d'insigne de presse, une ordonnance n° 23-113 du 25 avril 1956 relative aux documents officiels de presse fut prise par les autorités coloniales et fixa les modalités de délivrance de la carte individuelle de presse et de voiture, des insignes individuels et de voiture ainsi que des laissez-passer spéciaux. Il pouvait être délivré des laissez-passer individuels, des laissez-passer de voiture ainsi que des insignes de ces laissez-passer, aux journalistes et aux reporters de la presse écrite ou parlée, filmée ou photographique qui en avaient besoin pour l'exercice habituel de leur profession. Ces documents avaient une validité pour l'ensemble des territoires du Congo belge et du Ruanda-Urundi et étaient délivrés par le directeur général ayant les services de l'Information dans ses attributions.

Sur le plan de la corporation professionnelle, le 25 avril 1956, par ordonnance du Gouverneur général, le Bulletin administratif (B.A.) du Congo belge publiait le texte, entériné par la Cour d'appel de Léopoldville, des statuts de l'Association professionnelle de la presse au Congo belge et au Ruanda-Urundi, association dont la nécessité était apparue dès 1950. Cette association souhaitait l'admission

⁷⁰¹ G. MUBANGI BET'UKANY, op. cit., p. 3, citant le Bulletin officiel du Congo belge de 1922, n° 8, pp. 788-790.

⁷⁰² Voir à ce sujet l'article 4 de l'ordonnance 97-327 du 15 octobre 1955 relative à la publicité extérieure, in www.leganet.cd/legislation.

en son sein des journalistes professionnels congolais. Mais des dispositions législatives encore en vigueur à l'époque interdisaient aux indigènes congolais d'être membres d'une union professionnelle. C'est le 1^{er} février 1957 que le Bulletin officiel du Congo belge publia un décret proclamant la liberté syndicale et le droit d'association des habitants du Congo belge, blancs et noirs. Le 25 avril 1957, l'association professionnelle de la presse admettait en son sein vingt journalistes noirs et devint ainsi la première association professionnelle interraciale.⁷⁰³

D'autres associations professionnelles de la presse furent créées dont les plus importantes étaient :

- 1° l'Amicale de la presse (qui n'était pas exclusivement réservée aux journalistes professionnels) ;
- 2° le Pan-Club congolais (divisé en section française et en section néerlandaise) ;
- 3° la Fédération des journaux d'information générale du Congo belge et du Ruanda-Urundi (celle-ci regroupait les directeurs et propriétaires de journaux).

Sur le plan académique, depuis 1958, des cours de journalisme étaient dispensés à l'université Lovanium de Léopoldville. Le programme comprenait les matières relatives au droit de la presse, à l'histoire de la presse, à la déontologie professionnelle, à la technique de la presse, aux exercices de français. Ce programme était limité à la formation des journalistes de la presse écrite. Des stages dans les journaux étaient également prévus et les élèves devaient être titulaires d'un titre universitaire.

Dans les faits, la Deuxième Guerre mondiale a suscité chez les autochtones congolais une prise de conscience qui les poussa à éditer leurs journaux revendicateurs de l'indépendance car pour eux la liberté de presse n'existait pratiquement pas. Pour les Congolais, la presse coloniale publiait ce qu'elle voulait publier et les seules restrictions qu'elle s'imposait, lui étaient dictées par la dualité du public auquel elle s'adressait. Des thèmes sur le territoire, la lutte, la souveraineté, la liberté, etc.⁷⁰⁴ La presse des Congolais passa outre la législation décrétole existante et se radicalisa en soutenant les revendications des populations indigènes, c'est-à-dire la prise de conscience du fait colonial et la nécessité de lutter pour obtenir l'indépendance. Les journaux qu'ils éditaient devenaient de plus en plus militants contre l'administration coloniale et la Belgique.

Les politiciens congolais, avec Lumumba en première ligne, s'en mêlèrent. Lumumba devint correspondant de presse de « La Croix du Congo » et de « La Voix des Congolais » publiées à Léopoldville, la capitale. Il entreprit d'écrire aussi pour le compte de « L'Afrique et Le Monde » édité à Bruxelles. En 1955, il était devenu l'éditeur responsable de l'«Écho postal», organe trimestriel de l'Amicale des postiers, après que Justin-Marie Bomboko eut créé « Mbandaka » en 1947, Joseph Ileo Songoamba et Joseph Albert Malula créèrent « La Conscience africaine » en 1953. En 1958 après son retour d'exil du Ghana, Lumumba fonda encore « Indépendance » et en 1959, il créa pour son parti politique MNC, trois organes de presse : « Indépendance » à Léopoldville, « Uhuru », c'est-à-dire indépendance en langue swahili, à Stanleyville et « Tabalayi », c'est-à-dire indépendance en langue Tshiluba, à Luluabourg.⁷⁰⁵ L'ABAKO de Kasa-Vubu créa « Congo Dietu » en langue kikongo ou « Notre Congo » et « Vigilance ». Ces journaux locaux, s'il fallait les appeler ainsi, ne diffusaient que des informations générales.

Face à cette radicalisation, le ministre de l'Information du gouvernement belge de l'époque, Monsieur Van Hemelrijck, prononça un discours le 24 juin 1959 lors d'un déjeuner offert à Léopoldville par l'Association de la presse au Congo belge et du Ruanda-Urundi, dans lequel il annonçait que : « Dans quelques jours, les projets de décret organisant la liberté de la presse, de réunion et d'association des Congolais seront soumis au conseil du gouvernement ».⁷⁰⁶ Mais le jour même, les représentants des

⁷⁰³ J.-M. VAN BOL, op. cit., p. 6.

⁷⁰⁴ G. MUBANGI BET'UKANY, op. cit., p. 3.

⁷⁰⁵ Idem, p. 4.

⁷⁰⁶ J.-M. VAN BOL, op. cit., p. 4, citant le Journal Le Soir du 26 juin 1959.

partis politiques congolais remirent audit ministre un mémorandum réclamant, entre autres, la jouissance totale et sans délai des libertés publiques et individuelles proclamées par la Déclaration universelle des droits de l'homme (la DUDH) et garanties par la Charte des Nations unies.

Le 17 août 1959, le Gouverneur général publia un décret garantissant toutes les libertés publiques : liberté de pensée, liberté d'expression, liberté de la presse, liberté d'association, etc. Pour la première fois, la presse était libre et les publications foisonnèrent. D'après le commissariat à l'Information du gouvernement général, le nombre de publications au 1^{er} mars 1958 dépassait largement les trois cents. C'est cette date et ce décret qui marquaient la première libéralisation de la presse congolaise dont les publications ont commencé à foisonner dès cette année.⁷⁰⁷ On dénombrait 109 publications gouvernementales (depuis les publications officielles de l'administration générale jusqu'aux bulletins publiés par les provinces et les territoires). Quant aux publications privées (missionnaires et commerciaux, politiques, etc.), elles étaient au nombre de 223 et reflétaient, outre l'information générale, tous les aspects de l'activité sociale : la technique, le professionnel, le médical, l'agronomie, l'enseignement, la culture, l'évangélisation religieuse, les sports, l'apprentissage de l'alphabet, etc.⁷⁰⁸

En guise de conclusion de cette section, nous notons le rôle essentiel de l'église dans l'évolution sociopolitique du Congo. En effet, dans un premier temps, les missionnaires catholiques, sans se préoccuper de démocratiser le régime colonial, créèrent une presse interne d'information destinée à eux seuls mais dans un second temps, ils créèrent une presse destinée aux autochtones. Cette dernière, mélangée avec d'autres facteurs stimulants comme la Déclaration universelle des droits de l'homme et les mouvements indépendantistes africains, a servi de tremplin à l'élite intellectuelle congolaise formée dans les écoles missionnaires, pour créer sa propre presse mobilisatrice et militante pour l'indépendance du pays. Concrètement parlant, c'est la presse missionnaire qui a été le point de départ de la presse autochtone indépendantiste, une nouvelle presse non officielle qui allait jouer son rôle dans le combat afin d'accélérer la fin du pouvoir colonial et l'accession de la RDC à l'indépendance.

⁷⁰⁷ Nous faisons allusion à la deuxième libéralisation de la presse le 24 avril 1990 avec le discours du président Mobutu qui instaurait le multipartisme politique et le pluralisme médiatique.

⁷⁰⁸ P.-E. M.M. KABEYA et alii, « Regards sur la presse congolaise. Du Congo Belge à celui des Kabila sans oublier le Zaïre de Mobutu », in Revue « Palabres » n° 10-janvier 2004, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 12

CHAPITRE II — LE RÉGIME DE LA PRESSE CONGOLAISE SOUS LA PREMIÈRE RÉPUBLIQUE POSTCOLONIALE (1960-1965)

D'aucuns ont toujours qualifié cette époque de « période de chaos et d'anarchie ». Le président Mobutu était parmi eux, pour justifier son coup de force du 24 novembre 1965. Ce qui nous importe ici, ce sont la place et le rôle qu'avaient joué les médias durant la première République post indépendance. Il est certain que faute d'indépendance, d'autonomie, de formation et de professionnalisme, le rôle de ceux-ci ne pouvait être que négatif. Durant cette période, les médias étaient, encore une fois, l'image ou la copie conforme du pouvoir politique mis en place le 30 juin 1960. Les journaux hérités de la colonisation sont traversés par les conflits politiques et ethniques. Ils passèrent d'abord aux mains des Congolais comme les autres institutions et de nouveaux organes de presse foisonnèrent dans l'effervescence de la fin du colonialisme. La configuration des médias est alors organisée autour de trois modèles : la presse de l'État ou officielle (constituée par les bulletins gouvernementaux aux fins de propagande), la presse privée (constituée d'anciens journaux coloniaux qui tentaient de s'adapter au nouveau contexte politique) et la presse politique et idéologique (constituée par les partis politiques qui foisonnèrent aussi).⁷⁰⁹

Comme pour le traitement du chapitre précédent, le présent chapitre est divisé en trois sections : la première section porte sur le cadre institutionnel et le rôle de la presse sous la Loi fondamentale, la deuxième section est consacrée au cadre institutionnel et le rôle de la presse sous la Constitution de Luluabourg de 1964 et la dernière section sur l'interdiction de la censure.

Section 1 — Le cadre institutionnel et le rôle de la presse de 1960 à 1964

À l'accession du Congo à la souveraineté nationale et internationale, le roi des Belges n'a pas laissé les Congolais sans cadre légal. Une Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, modifiée et complétée par la Loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux enquêtes parlementaires ; la Loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques ; le décret-loi constitutionnel du 29 septembre 1960 relatif à l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif à l'échelon central ; le décret-loi constitutionnel du 7 janvier 1961 relatif au pouvoir judiciaire ; le décret-loi constitutionnel du 9 février 1961 relatif à l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif à l'échelon central, en était la Constitution devant régir les nouvelles institutions et la presse de 1960 à 1964. Mais l'article 2 de cette Loi stipulait que « Les lois, décrets et ordonnances législatives, leurs mesures d'exécution ainsi que toutes dispositions réglementaires, existant au 30 juin 1960, restent en vigueur tant qu'ils n'auront pas été expressément abrogés ».

§ 1. Le cadre institutionnel

Après la Table ronde de Bruxelles, le Congo était devenu indépendant le 30 juin 1960 et constituait, dans ses frontières actuelles, un État indivisible et démocratique. Le régime politique était parlementaire, le Premier ministre étant le chef du gouvernement, le président n'ayant qu'un rôle symbolique. Mais bien qu'ils aient réussi à constituer un front commun lors des négociations sur l'indépendance, les leaders congolais se montrèrent profondément divisés quant à l'organisation

⁷⁰⁹ J. M'PERENG DJERI, op. cit., p. 17 et ss.

institutionnelle. Lumumba était nettement unitariste et réclamait un pouvoir central fort. Tshombé et bien d'autres, à l'inverse, tenaient à un fédéralisme qui attribuerait aux provinces une très large autonomie. Cette question d'organisation politique ne trouva pas de solution et fut parmi les causes du conflit futur.

L'État était constitué de six provinces dotées chacune de la personnalité civile. Il comprenait des institutions centrales, provinciales et locales. Les institutions centrales étaient : le chef de l'État, le gouvernement dirigé par un premier ministre, la Chambre des représentants et le Sénat. La Chambre des représentants et le Sénat constituaient le nouveau Parlement. Les institutions provinciales étaient composées d'un gouvernement provincial dirigé par un président et d'une assemblée provinciale. Les institutions locales étaient organisées par la législation existante au 30 juin 1960 et par une constitution provinciale organisant la structure administrative et politique de chaque province. L'État congolais comprenait en outre des conseils économiques et sociaux et une Cour constitutionnelle devenue par la suite la Cour suprême de justice. La loi fondamentale du 19 mai 1960 organisait les pouvoirs de l'État et leur fonctionnement, les institutions provinciales et leurs attributions, les Cours et tribunaux et prévoyait l'institution d'un commissaire d'État devant représenter le pouvoir central au niveau de chaque province et organisait les conseils économiques et sociaux ainsi que les finances.

Cette loi ne disait rien des droits et des libertés fondamentaux, ce qui irritait les leaders politiques congolais qui la considérèrent comme une fabrication belge, inadaptée aux réalités sociopolitiques du Congo et incomplète. En effet, cette loi continua à attribuer certaines compétences au roi des Belges. À titre d'exemple, l'article 9 de ladite loi stipulait que « Dans le plus bref délai après la proclamation officielle des résultats des élections, le roi des Belges convoque chacune des Chambres. Celles-ci se réunissent séparément. Elles sont présidées par un président désigné par le sort ». Mais aussi dans les faits, elle ne répondait pas aux préoccupations de beaucoup de politiciens congolais qui tenaient à un État fédéral plutôt qu'à un État unitaire copié sur le modèle belge de l'époque. Il en était ainsi des leaders politiques katangais comme Moïse Tshombé et Godefroid Munongo et des leaders kasaïens comme Albert Kalonji. L'inadéquation de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 fut à l'origine de plusieurs conflits qui surgirent après l'indépendance. Ainsi, les autres lois, décrets et ordonnances cités précédemment furent adoptés pour modifier ou compléter celle-ci. Il en était ainsi de la loi du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques qui affirme l'indéfectible attachement des populations congolaises aux droits de l'homme, aux libertés publiques et aux principes de la démocratie. Cette loi consacre aussi, en son article 15, la liberté d'expression et d'opinion.

Malgré ce cadre législatif, les lendemains de l'indépendance congolaise ne seront pas meilleurs. À la suite de l'impréparation politique et du tribalisme caractérisant les dirigeants du nouvel État, une confusion et une crise politique, économique, sociale, s'emparèrent des institutions. Déjà en septembre 1960 le président Joseph Kasa-Vubu démettait le gouvernement Lumumba et nomma un Conseil des commissaires généraux parmi lesquels se trouvait le colonel Joseph Désiré Mobutu qui commençait déjà à montrer ses ambitions d'accéder à la magistrature suprême par tous les moyens. Le décret-loi constitutionnel du 9 février 1961 relatif à l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif à l'échelon central mit fin à la mission du Conseil des commissaires généraux.

L'armée ou la Force publique se mutina à plusieurs reprises, le pays bascula dans un chaos indescriptible. Le Katanga dirigé par Moïse Tshombe et le Kasaï dirigé par Albert Kalonji firent sécession en juillet 1960. La Belgique puis les Nations unies avaient envoyé des troupes pour sécuriser les Belges qui étaient encore au Congo et les populations congolaises. Le Premier ministre Lumumba qui tenta de démettre le président Joseph Kasa-Vubu grâce à la majorité de son parti politique MNC au parlement, fut accusé d'alliance avec le régime communiste soviétique de l'époque et fut arrêté par son ancien secrétaire particulier Mobutu et fut assassiné au Katanga, le 17 janvier 1961.

Les gouvernements congolais se succédèrent après l'assassinat de Lumumba jusqu'au 24 novembre 1965, date à laquelle le chef d'état-major de l'armée, Mobutu devenu Lieutenant-général, renversa par un coup d'État militaire, le président Joseph Kasa-Vubu. Un de ces gouvernements, dit « gouvernement Adoula » fut dirigé par le premier ministre Cyrille Adoula, du 2 août 1961 au 30 juin 1964. Un autre, dit « gouvernement Tshombé », fut dirigé par le premier ministre Moïse Tshombé, du

9 juillet 1964 au 18 octobre 1965. Le tout dernier gouvernement de l'époque fut celui du premier ministre Évariste Kimba (18 octobre 1964 au 14 novembre 1965) qui fut exécuté, un an plus tard après le coup d'État de Mobutu en 1966, avec certains de ses anciens ministres, dits « les autres conjurés de la Pentecôte », à savoir Jérôme Anany, Alexandre Mahamba et Emmanuel Bamba.

Un autre fait important à retenir pendant cette période fut la reprise des relations diplomatiques du Congo avec la Belgique, le 27 décembre 1966, sous le « gouvernement Adoula ». Celles-ci furent rompues par Lumumba qui accusait la Belgique de s'ingérer davantage dans les affaires internes du Congo. Il y avait en 1961, 30.000 Belges au Congo.⁷¹⁰ L'autre événement politique important qu'il ne faut pas oublier dans cette étude, fut l'éclatement, le 21 janvier 1964, de la rébellion « Muleliste » dirigée par l'ancien ministre de l'Éducation de Lumumba, Pierre Mulele, Christophe Gbenye, Soumialot, Olenga et Laurent Kabila. Celle-ci fut longtemps préparée depuis 1963 après la mort de Lumumba et s'étendit presque dans tout le pays mais ses principaux bastions étaient les provinces de Bandundu à Kwilu, du Kivu Central à Uvira et du Haut-Congo à Kisangani où furent tués beaucoup de ressortissants belges. Ces tueries justifiaient l'envoi des troupes belges à Kisangani et ailleurs sous l'appellation d'« opération Dragon rouge et Ommegang ».⁷¹¹

La vengeance de Lumumba était parmi les objectifs de cette prétendue révolution qui consistait à inculquer dans la jeunesse congolaise des sentiments de patriotisme, de justice sociale et des promesses de prospérité. Le but avoué était la conquête violente du pouvoir et le renversement radical du régime Kasa-Vubu. Cette rébellion avait déstructuré les institutions de l'époque et détruit beaucoup d'infrastructures éducatives, économiques, sociales, héritées de la colonisation. Des provinces comme celle du Haut-Congo, ne se sont jamais remises de cette terrible guerre qui décima des populations entières. La faible démographie dans cette province est d'ailleurs justifiée par cette guerre qui dura jusqu'en 1965 et qui cautionna en quelque sorte le coup d'État du président Joseph Désiré Mobutu, bien qu'il nourrissait son ambition d'accéder à la magistrature suprême depuis bien longtemps.⁷¹²

§ 2. Le régime et le rôle de la presse

La loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques garantissait en son article 15 la liberté de la presse mais la garantie n'était pas absolue puisque la loi prévoyait des limites. L'exercice de la liberté de la presse pouvait être restreint ou soumis à certaines formalités administratives. Selon cette disposition, « Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions notamment par la parole, la plume et l'image. L'exercice de cette liberté peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions qui prévues par la loi ou les édits, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

Comme nous pouvons le constater d'emblée, cette disposition ne garantit pas le droit du public à l'information. Elle prévoit la soumission de l'exercice de la liberté d'expression ou d'opinion à certaines formalités ou conditions (autorisation, cautionnement) et des restrictions justifiées par l'intérêt général de l'État (sécurité nationale, intégrité territoriale ou sûreté publique), par la protection de la santé ou de la morale publique (bonnes mœurs et ordre public, etc.), par la protection des droits et de la réputation d'autrui ainsi que par la protection de l'autorité et du pouvoir judiciaire. Un décret

⁷¹⁰ J. BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, « Congo : l'épopée des équipes administratives de 1964 à 1967. Pourquoi ne pas raconter toute l'histoire du Congo », Bruxelles, Dialogue, 2000, p. 20. Voir le même ouvrage in www.congoforum.be/fr

⁷¹¹ Idem, p. 3.

⁷¹² Voir à ce sujet le documentaire T. MICHEL, et alii, « Mobutu le Roi du Zaïre ».

du roi Baudouin du 23 juin 1960 instaurait le régime d'un dépôt obligatoire de quatre exemplaires dans un délai d'un mois avant toute publication d'un journal.

La presse rapporta la crise congolaise de l'époque à sa manière. Conscient du pouvoir de la presse dans ce contexte politique conflictuel, le nouveau pouvoir congolais, au lieu de s'en servir pour consolider l'unité nationale et la stabilité du pays, réagissait de la même manière que l'autorité coloniale. Le Premier ministre Lumumba prit un arrêté ministériel le 11 août 1960 relatif aux mesures exceptionnelles, en cas de troubles et en matière de liberté de la presse. Cet arrêté ne fut rien d'autre qu'une copie conforme du décret du Gouverneur général du Congo du 5 août 1922 qui subordonnait l'introduction, la publication et la distribution de tout journal ou périodique à une autorisation préalable du gouvernement général, autorisation qui pouvait toujours être suspendue ou révoquée. Le même arrêté institua le régime de l'autorisation préalable avant la création de tout journal et exigeait de tout journal qui paraissait avant 1960, l'autorisation de parution. Le président Kasa-Vubu signa le 2 septembre 1960 un décret qui supprimait le régime d'autorisation préalable établi par l'arrêté de Lumumba. Le 4 octobre 1961, le président Kasa-Vubu signa un autre décret réprimant la propagande, sous peine d'amende ou d'une peine de prison de cinq à six mois. Une ordonnance-loi signée par la même autorité le 31 mai 1965 réinstaura le régime de dépôt obligatoire initié par le roi Baudouin.

Dans les faits, il existait encore en 1960 quarante journaux. La presse congolaise militante et nationaliste née à la suite des événements politiques de 1959, déterminée et unie face à l'autorité coloniale, se retrouva fragilisée, divisée, tribalisée, politisée à outrance. À l'aube de l'indépendance, la jeune presse est ainsi abandonnée aux plus offrants. Les politiciens et certains groupes de pression s'en emparèrent pour leur propagande. Chaque groupe politique avait son ou ses titres de presse : « Notre Congo » pour l'Alliance des Bakongo (ABAKO), « Le Congo libre » pour le parti de l'Interfédérale, « Solidarité africaine » pour le parti socialiste africain (PSA), « Émancipation » pour le parti du Peuple-Action-Socialiste et « L'Indépendance » pour le Mouvement national congolais (MNC) du Premier ministre Lumumba.

Section 2 — La Constitution de Luluabourg et l'interdiction de la censure

En raison de la crise politique qui secoua le pays, le texte de la loi fondamentale de base qui organisait de manière inadaptée les institutions de la jeune République devait être abandonné le 30 juin 1964 au profit de la Constitution du 1^{er} août 1964 dite de Luluabourg qui consacra, par ses articles 25, 26 et 27, l'exercice de la liberté de la presse. L'article 25 stipulait que « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions et ses sentiments, notamment par la parole, l'écrit et l'image, sous réserve du respect de l'ordre public et des bonnes mœurs ». ⁷¹³ L'article 23 de l'actuelle Constitution a presque repris les termes de cette disposition. C'est l'article 26 de celle de 1964 qui interdit la censure : « La liberté de la presse est garantie à tous les Congolais. Aucune autorisation de paraître n'est requise et la censure ne peut être établie. Les formalités de déclaration de parution seront prévues par la loi. Celle-ci ne peut soumettre l'exercice de la liberté de presse à des restrictions que pour assurer la sauvegarde de l'ordre public, de la sécurité publique et des bonnes mœurs ainsi que le respect des droits d'autrui. Lorsque l'auteur est connu et qu'il a sa résidence dans la République, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peuvent être poursuivis ».

Quant à la radio et la télévision, l'article 27 de la même Constitution stipulait que « Les droits d'émission par la radio et la télévision s'exercent conformément à la loi nationale. La radio et la télévision organisées par les pouvoirs publics sont des services publics dont le statut établi par une loi nationale garantit, dans leurs émissions, l'impartialité et le respect de toutes les convictions ». Cette Constitution supprimait de nouveau le régime d'autorisation d'éditer un journal et limitait le nombre de restrictions à la liberté de la presse qui ne pouvaient se justifier que par la nécessité de sauvegarder

⁷¹³ Constitution de 1964, Titre II : « Des droits fondamentaux », in *Moniteur congolais*, du 1^{er} août 1964, p.1 et s.

l'ordre public, la sécurité publique, les bonnes mœurs ainsi que les droits d'autrui. Elle ne parlait pas de la sauvegarde de la loi comme cause de restriction mais prévoyait déjà un début de réglementation de la radio et de la télévision bien que cette dernière n'existait pas encore.

Malheureusement, ces beaux principes libéraux ainsi énoncés furent appliqués avec des formules diverses lorsqu'ils étaient confrontés à la réalité politique et sociale de la vie de la presse. Il existait déjà un ministère de l'Information qui ne pouvait pas permettre à la presse de dire tout, sur ce qui se passait dans le pays et qui pouvait la censurer de sa manière pour, disait-il, préserver l'ordre public et la sécurité publique de l'époque. Pendant la première République postcoloniale, la presse rapporta la crise congolaise de l'époque à sa manière. Conscient du pouvoir de la presse dans ce contexte politique conflictuel, le nouveau pouvoir congolais, au lieu de s'en servir pour consolider l'unité nationale et la stabilité du pays, réagissait de la même manière que l'autorité coloniale.

De 1964 à 1965, la situation de la presse fut encore dualiste et marquée par la rébellion. D'un côté, on avait la presse de Léopoldville et des autres territoires non affectés par la rébellion et de l'autre côté, il y avait la presse des rebelles à Kisangani et dans les autres territoires rebelles. D'un côté comme de l'autre, la presse a de nouveau servi d'outil de propagande et de diabolisation de l'adversaire. À Léopoldville, la presse traitait les rebelles d'être au service du communisme et à Kisangani, la presse des rebelles traitait celle de Léopoldville d'être au service de l'impérialisme occidental et d'antipatriotique. Comme précédemment, la presse n'a pas joué son rôle social, celui de contribuer à la cohésion politique et sociale, ainsi qu'à l'émancipation du peuple congolais. Au lieu de mobiliser les populations congolaises pour le développement économique du pays et la construction de l'unité nationale dans ses particularités, elle avait été servilement utilisée par les deux cas pour diviser davantage un peuple qui était déjà miné par un tribalisme institutionnel.

Jerry M'pereng considère qu'« Au total, la période 1960-1965 est marquée, du point de vue juridique, par une praxis répressive rappelant le régime colonial. L'État congolais ne se manifeste plus que comme source du dispositif censorial. Tout se passe comme si l'État, confronté à diverses crises politiques cherchait à conserver des pans du pouvoir en réprimant des zones de contestation à travers la presse ».⁷¹⁴

⁷¹⁴ J. M'PERENG DJERI, op. cit., p. 42.

CHAPITRE III — LE RÉGIME DU PRÉSIDENT MOBUTU ET LA PLACE DE LA PRESSE CONGOLAISE (1965-1990)

Le 24 novembre 1965, le Lieutenant-général Joseph Désiré Mobutu, soutenu par le Haut commandement militaire, prit le pouvoir à la suite du conflit Kasa-Vubu-Tshombé et chassa le président Joseph Kasa-Vubu et le Premier ministre Évariste Kimba. La presse sera de nouveau utilisée dans ce putsch. En effet, c'est le journaliste belge Pierre Davister de l'hebdomadaire « Spécial » et le conseiller militaire de Mobutu, le colonel Marlière (parrain de baptême du fils aîné de Mobutu, Jean-Paul Niwa) qui avaient rédigé la proclamation du Haut commandement et la lettre de destitution du président Kasa-Vubu. C'est aussi la Radio Léopoldville qui fut utilisée lors de cet événement en jouant de la musique militaire pour distraire la population de la capitale.

Mobutu proclama un régime présidentiel et nomma le colonel Mulamba comme Premier ministre. Les députés et les sénateurs convoqués en congrès national approuvèrent le putsch par acclamation. Les soldats, les populations, les syndicats, l'église représentée par l'archevêque Joseph Albert Malula et tous les autres leaders politiques l'approuvèrent aussi. Les expatriés vivant au Congo n'étaient pas en reste. À l'étranger, en Belgique et aux États-Unis d'Amérique, tout comme dans certains pays africains, les réactions étaient favorables au putsch. La Chine et l'URSS étaient opposées, qualifiant le coup d'État, d'œuvre impérialiste. Ainsi le Congo retrouva une certaine stabilité au prix d'un régime autoritaire. Le pays devint le Zaïre, le 14 octobre 1973, le président Mobutu se maintint au pouvoir pendant trente-deux ans. Cette fois-ci, il ne remit plus le pouvoir aux universitaires comme il avait fait en 1960, à son premier coup d'État, avec le Conseil des commissaires généraux. Il le garda fermement jusqu'à sa fuite de Kinshasa, le 16 mai 1997. La presse pendant ce temps fut récupérée pour servir d'instrument de propagande de la politique du président Mobutu et elle fut autorisée à fonctionner qu'à la seule condition de parler un seul et même langage, celui de la « Révolution ».

Pour étudier le rôle exact des médias ou de la presse pendant cette période, il convient de procéder de la même manière, en jetant un coup d'œil sur le cadre institutionnel (section 1) et sur la situation de cette même presse (section 2).

Section 1 - Le cadre institutionnel

Institutionnellement, il faut étaler cette période du règne du maréchal Mobutu sur trois périodes : la première période de 1965 à 1972 (paragraphe 1), la deuxième période de 1972 à 1981 (paragraphe 2) et la troisième période de 1981 à 1997 (paragraphe 3).

§ 1. La période de 1965 à 1972

Pour asseoir sa dictature, le chef de l'État Mobutu avait vidé la Constitution de Luluabourg de son contenu. Très rapidement, il interdit tous les partis politiques pour cinq ans. Six jours après, soit le 30 novembre 1965, il promulgua une ordonnance-loi n° 7 qui lui donnait des pouvoirs spéciaux de prendre par ordonnance-loi des mesures qui sont du domaine de la loi. Le même jour, il en prit une qui étendait la compétence des juridictions militaires aux infractions de droit comme la corruption, l'abus du pouvoir, etc. Le 7 mars 1966, il promulgua l'ordonnance-loi n° 66-92 lui attribuant le pouvoir législatif et il supprima l'obligation qu'il s'était fait de soumettre ses ordonnances-lois à l'une des chambres législatives dans les deux mois pour leur adoption, accusant les parlementaires d'avoir abusé de sa confiance et du droit de regard qu'il leur accordait sur celles-ci. Le mécontentement des

parlementaires fut général et quelques courageux élevèrent la voix pour dénoncer la dictature qui s'installait.

Le dimanche 29 mai 1966, jour de la Pentecôte, les premières victimes du régime, à savoir l'ancien Premier ministre Évariste Kimba, son ancien ministre de la Défense, Jérôme Anany, le sénateur Emmanuel Bamba et son ancien ministre des Affaires foncières, Alexandre Mahamba, étaient pendus au stade Kamanyola, devenu stade des Martyrs de la Pentecôte 1966. Tous quatre furent accusés d'avoir comploté pour renverser le nouveau régime. Conscient du mécontentement général de la population et des parlementaires après cette pendaison, il promulgua l'ordonnance-loi n° 66-621 du 21 octobre 1966 relative aux pouvoirs du président de la République et du Parlement à qui il restitua le pouvoir de voter la loi. L'article 2 de cette ordonnance-loi disposait que « les ordonnances ne sont soumises à aucune approbation ou ratification ». C'est cette dernière qui consacrait effectivement la dictature de Mobutu.

Le 20 mai 1967, le président de la République créa un parti politique unique, le « Mouvement populaire de la révolution », en sigle MPR et le « Corps des volontaires de la Révolution », en sigle le C.V.R, c'est-à-dire un regroupement des jeunes cadres acquis à sa cause idéologique. Ce parti devint obligatoirement le rassemblement de tous les Congolais morts, vivants et à naître. Toute la population congolaise devait adhérer à ce parti unique. Le contraire était assimilé à un acte de trahison ou à un crime politique punissable parfois de la peine de mort. Le 24 juin 1967, à la suite du « Manifeste du MPR », devenu parti État, il promulgua une nouvelle constitution qui affirmait, dans son préambule, que « seule la mobilisation des masses, sous l'égide d'un gouvernement révolutionnaire, peut nous permettre de garantir notre indépendance économique, de promouvoir les valeurs qui nous sont propres et de consolider l'unité et l'intégrité nationales ». Celle-ci prévoyait comme institutions de la République du Congo :

- 1° le président de la République, président du parti et chef du gouvernement ;
- 2° l'Assemblée nationale ;
- 3° le gouvernement ;
- 4° la Cour constitutionnelle (devenue Cour suprême de justice) ;
- 5° les cours et tribunaux

La prise du pouvoir par l'armée eut pour effet, la neutralisation des partis politiques, la suppression de plusieurs médias et la formation d'un gouvernement d'union nationale qui mit sur pied la Constitution du 24 juin 1967, dite « Constitution révolutionnaire » et le Mouvement populaire de la révolution, le MPR, parti État. Aux termes de l'article 11 de cette Constitution : « Tout Congolais a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions et ses sentiments, notamment par la parole, l'écrit et l'image. Il trouve sa limite dans les prescriptions de la loi et les règlements qui appliquent celle-ci ».

Cette Constitution annonçait déjà ce qui allait se passer par la suite, notamment l'interminable propagande du MPR ou le culte de sa personnalité, le mobutisme et « le recours à l'authenticité » ou la philosophie du MPR de 1971. Effectivement dès 1971, le président Mobutu prit une série de mesures pour se détacher de tout ce qui pouvait rappeler l'Occident, soi-disant pour promouvoir les valeurs ancestrales qui étaient propres aux Congolais. Ainsi, le pays, la monnaie, le fleuve, devinrent Zaïre. Les provinces et les principales villes ainsi que les citoyens abandonnèrent leurs anciennes appellations en portant des noms puisés du patrimoine culturel congolais ou « authentiquement » congolais. Le but avoué était de nationaliser les mines et tous les autres biens qui appartenaient encore aux Belges. Cette expropriation abusive est parmi les causes de la crise économique observée depuis lors jusqu'à nos jours car les nouveaux acquéreurs, au lieu d'exploiter les biens nationalisés, ils se sont substitués dans les droits des anciens maîtres, jouissant de tout sans aucune idée du lendemain. Ainsi, des exploitations agricoles, des mines et des bâtiments sont actuellement abandonnés.

§ 2. La période de 1972 à 1981

Cette période se caractérise par plusieurs modifications de la Constitution du 24 juin 1967 dont les plus importantes sont :

- 1° celles portées par les lois constitutionnelles n° 70-001 du 23 décembre 1970 qui consacrent l'institutionnalisation du Mouvement populaire de la révolution et n° 73-014 du 5 janvier 1973 portant harmonisation de la Constitution ;
- 2° celle de tous les textes législatifs et réglementaires en rapport avec les nouvelles appellations intervenues dans les structures politico-administratives du pays, n° 74-020 du 15 août 1974. Celle-ci instaurait le mobutisme comme doctrine du MPR et consacrait la plénitude de l'exercice du pouvoir par le président du parti, président de la République ;
- 3° celle portée par la loi constitutionnelle n° 78-010 du 15 février 1978 qui libérait l'exercice du pouvoir au sein du MPR en rendant tous les organes de l'État responsables et abandonnant la plénitude de l'exercice du pouvoir par le Président fondateur du parti, président de la République.

Cette dernière modification de la Constitution de 1967 instaurait aussi le système de séparation de l'exercice du pouvoir au sein du MPR à la suite de la guerre du Shaba (Katanga). Il ne s'agissait pas d'une séparation des pouvoirs comme le voulait Montesquieu mais d'une certaine attribution de certaines compétences détenues par un seul homme, le président Mobutu, aux différents organes. Durant cette période, les trois pouvoirs classiques de l'État, à savoir, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, furent remplacés par les différents organes de ce parti unique de telle manière que les principales institutions de la République du Zaïre étaient :

- 1° le Mouvement populaire de la révolution (MPR) ;
- 2° le président de la République, président du parti et chef du gouvernement.

Toutes les anciennes institutions étaient devenues des organes du MPR, fonctionnant sous la responsabilité, la direction et la présidence du parti. Le président de la République avait la plénitude du pouvoir. Le mobutisme devint la doctrine dudit parti, ayant comme contenu la pensée, les enseignements et l'action du président fondateur du parti unique.

Les organes du Mouvement populaire de la révolution devant aider le président de la République étaient au nombre de cinq, à savoir :

- 1° le bureau politique ;
- 2° le congrès ;
- 3° le conseil législatif (présidé par le président du parti) ;
- 4° le conseil exécutif (œuvrant sur base d'un programme arrêté par le même président) ;
- 5° le conseil judiciaire (sous l'autorité du même président).

Sur le plan international, la dictature mobutienne et le Zaïre constituaient de 1970 à 1980, une forme de rempart anticomuniste en Afrique, une situation d'autant plus attrayante pour les occidentaux que l'endiguement de la sphère soviétique (le Congo-Brazzaville d'en face). Ainsi, en parallèle de la coopération militaire avec des pays comme la Belgique, la France et les États-Unis d'Amérique (USA), le Zaïre a également servi de base arrière d'approvisionnement en armes de la rébellion du Front national de libération de l'Angola, le FNLA de Holden Roberto et de l'UNITA de Jonas

Savimbi, soutenue par les USA et l'Afrique du Sud, contre le régime marxiste angolais. Pour cette fin, une base militaire américaine était construite au Katanga, à Kamina.

Cette situation avait été à la base de l'invasion du Katanga, devenu la province du Shaba, c'est-à-dire la province du cuivre, par les anciens rebelles sécessionnistes katangais, soutenus en 1977, par l'Angola et qui étaient repoussés par les troupes marocaines acheminées par l'aviation française. En 1978, à nouveau, la ville minière de Kolwezi au Shaba (Katanga) fut envahie et les installations minières détruites. Cette destruction porta un coup dur à l'économie zaïroise dont la faiblesse sera l'une des causes de la chute du régime en 1997. Mais déjà en 1980, le président Mobutu qui s'était fixé un objectif d'améliorer les conditions sociales de ses concitoyens avec son fameux slogan « d'objectif 80 » ne saura plus réaliser son ambition avec cette situation de guerre et la chute du prix du cuivre sur le marché international. Ceci fut le début d'une crise multiforme qui précipita sa chute. Malgré cette guerre et cette crise économique, le fonctionnement et la gestion du pays étaient toujours dominés par le culte de la personnalité dans tous les domaines. Les médias, avant toute édition, toute diffusion, devaient toujours commencer par faire allégeance au régime pour pouvoir fonctionner en toute quiétude.

§ 3. La période de 1981 à nos jours

À la suite de la guerre du Shaba, une nouvelle Constitution fut adoptée et promulguée le 17 février 1978. Celle-ci, contrairement à la précédente de 1967, réaffirmait, en son article 18, la liberté d'expression en des termes clairs : « Tout Zaïrois a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions et ses sentiments, notamment par la parole, l'écrit et l'image, sous réserve du respect de l'ordre public et des bonnes mœurs ».

De nouveau, cette nouvelle Constitution ne fit pas allusion à la liberté de la presse ni à celle d'association. Elle exprimait la volonté permanente du régime à consacrer le monopartisme et le monopole de l'État sur la presse jusqu'au bout. Le régime ne tolérait pas toujours l'existence d'autres partis politiques à côté du MPR, ni d'autres organes de presse à côté de la « Voix du Zaïre » et de quelques journaux nationaux contrôlés par le pouvoir et qui devaient continuer à mobiliser les masses sous l'égide du MPR, en vue de « garantir au peuple zaïrois son indépendance politique, économique, sociale et culturelle ».⁷¹⁵

Institutionnellement, le MPR est devenu l'État-nation. Ses organes étaient hiérarchisés et étaient passés de cinq à huit à savoir :

- 1° le président du MPR, président de la République (il présidait tous les autres organes)
- 2° le congrès ;
- 3° le comité central ;
- 4° le bureau politique ;
- 5° le conseil législatif ;
- 6° le comité exécutif ;
- 7° le conseil exécutif ;
- 8° le conseil judiciaire.

⁷¹⁵ Voir préambule de la Constitution du Zaïre du 15 février 1978.

Désavoué et critiqué par l'Occident et parfois à cause des conflits internes au système, le président Mobutu commença petit à petit à ouvrir le système en reconnaissant que le pouvoir émanait du peuple qui l'exerçait par le président du MPR qui était de droit président de la République et par les autres organes du MPR ou par voie de référendum. Le comité central devenait ainsi le deuxième organe du MPR dans la hiérarchie, devant le remplacer en cas de vacances, de décès, de démission ou d'empêchement définitif. Déjà le 1^{er} novembre 1980, treize parlementaires dont le feu opposant Étienne Tshisekedi wa Mulumba, lui adressaient une lettre ouverte dans laquelle ils dénonçaient les dérives dictatoriales du régime et réclamaient la démocratisation de la vie politique. Cette lettre leur coûta l'emprisonnement et des brimades de toutes sortes mais en 1983, ils créèrent le premier parti zaïrois de l'opposition, l'Union pour la démocratie et le progrès social, l'UDPS. Ce parti fonctionna dans la clandestinité jusqu'à l'ouverture du régime au multipartisme, le 24 avril 1990. Avec la fin de la guerre froide, symbolisée par la chute du Mur de Berlin en novembre 1989, le régime du président Mobutu perd la plupart de ses soutiens occidentaux. L'arrestation puis l'exécution de son ami, l'ex-président roumain, Nicolae Ceausescu, semblent avoir ébranlé le dictateur Mobutu qui initia, du 30 janvier au 2 avril 1990, une consultation populaire qui se solda par un discours de démocratisation, le 24 avril 1990.

Dans son discours solennel de démocratisation, il annonçait une série de réformes politiques, notamment la fin de la deuxième République, l'avènement de la transition démocratique, l'introduction du multipartisme à trois, la séparation nette entre le parti et l'État, la réhabilitation de trois pouvoirs classiques de l'État longtemps remplacés par les organes du parti État, la formation d'un gouvernement de transition pour une période d'un an, l'institutionnalisation d'une commission chargée d'élaborer une nouvelle constitution, l'abolition de l'institutionnalisation MPR en partie État, l'abandon de la présidence du MPR, le multipartisme et des élections dans deux ans.

Cette phase de transition politique était censée se terminer par des élections libres et démocratiques à tous les échelons. Dans la réalité, tandis que le président Mobutu était mis au ban de la communauté internationale en raison de rumeurs de massacres perpétrés par des éléments de sa garde sur le campus de Lubumbashi, cette transition tourna très rapidement à une cacophonie politico-institutionnelle. Il promulgua la loi n° 90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution qui instituait, d'abord, le pluralisme à trois partis (le MPR-Fait privé, l'UDPS et...) mais qu'il jugea inadaptée à l'évolution sociopolitique du pays et promulgua une nouvelle loi n° 90-008 du 25 novembre 1990 qui instaurait le multipartisme intégral. Mais, plus tard, ce choix fut une arme pour lui car il en profitait pour précipiter la transition démocratique dans le chaos politique.

Face à une contestation populaire grandissante, porté par ce revirement, l'Épiscopat zaïrois proposa l'organisation d'une conférence nationale souveraine, perçue comme l'instrument de redéfinition de l'organisation du pays et de réussite de la transition démocratique qui offrait un espace public de la parole longtemps confisquée par le dictateur. Des manifestations, des grèves, des marches de protestation, des discours de la presse qui venait de se libéraliser, agitaient le régime qui n'avait d'autre choix que d'accepter la proposition en convoquant une Conférence nationale souveraine (CNS), le 14 janvier 1990. Mais celle-ci fut de courte durée et fut clôturée par le président Mobutu qui y voyait un début de sa chute. Une « marche de l'espoir » organisée par les chrétiens de Kinshasa pour réclamer la réouverture de celle-ci est réprimée dans le sang, le 16 février 1992. Elle fut réouverte en août 1992 et clôturée en décembre 1992.

Ce grand espace public permit aux délégués de toutes les couches sociales de s'exprimer. Le but de ce forum était de mettre ensemble les citoyens zaïrois pour analyser et trouver des solutions aux maux qui rongeaient le pays. Le but fut atteint avec succès et des bases nouvelles furent jetées à travers les « Résolutions et les acquis de la Conférence nationale souveraine (CNS) ». Parmi ces résolutions et ces acquis, nous retrouvons aussi la finalité de la CNS qui, après avoir donné naissance à toutes les commissions spécialisées, se parachevait en prenant le statut juridique du Haut Conseil de la République tenant lieu de parlement de transition, en sigle, HCR-PT. Malheureusement, toutes ces bonnes résolutions qui inspiraient tout l'espoir du peuple zaïrois n'ont pas pu être appliquées à la suite de la décision du président Mobutu de suspendre la CNS et son refus de les reconnaître. Ainsi, à la fin de la CNS, le président du bureau deviendrait le président du HCR-PT, le Premier ministre devrait être

élu dans la CNS et les différentes commissions spécialisées poursuivraient leurs travaux en vue de la préparation des états généraux des différents secteurs.

Ce grand forum national devait jeter les bases d'une démocratie, d'un État de droit en mettant en place de nouvelles institutions de la transition, un nouvel ordonnancement juridique, un nouveau cadre social, etc. Malheureusement, elle fut une occasion ratée, parasitée par les leaders politiques zaïrois par leur volonté de se maintenir ou de reconquérir le pouvoir en s'alliant au dictateur Mobutu. Le nouvel ordonnancement juridique issu de la CNS fut ainsi instrumentalisé à leur profit pour légitimer leur nouveau pouvoir. Le président Mobutu finit encore à prendre le dessus sur tout. Il jouait sur le multipartisme intégral pour inventer une stratégie du « multimobutisme » et s'attachait à minorer les partis de l'opposition radicale en suscitant une série de dissidences à l'intérieur de toutes les formations politiques et en favorisant la création de nombreux partis factices. L'opposant, Étienne Tshisekedi wa Mulumba était élu Premier ministre à la suite d'un compromis mais le même président le démit de son poste le 5 février 1993.

Les tentatives de libération du régime ne résolvaient pas la crise. Le pays n'arrivait plus à payer ses dettes, les services publics s'effondraient et les fonctionnaires n'étaient plus payés depuis des années. Une inflation galopante ruinait le pouvoir d'achat, les militaires impayés avaient pillé les magasins de Kinshasa et d'autres villes. Dans l'entre-temps le président était malade et ne savait plus contrôler ses armées minées par la corruption institutionnelle. En 1996, une rébellion conduite par l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) et aidée par le Rwanda et l'Ouganda envahit le Zaïre et atteint la capitale Kinshasa le 17 mai 1997. Le président Mobutu était chassé du pouvoir par les troupes de l'AFDL et Laurent-Désiré Kabila s'autoproclamait président en rebaptisant le Zaïre, la République Démocratique du Congo (RDC). Le 28 mai 1997, Laurent-Désiré Kabila promulguait le décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République démocratique du Congo, lequel abrogeait toutes les dispositions constitutionnelles antérieures.

Ledit décret avait été modifié par le décret-loi constitutionnel n° 074 du 25 mai 1998 qui instituait une assemblée constituante chargée d'évaluer le projet de constitution, remis le 30 mars 1998 au chef de l'État par une Commission constitutionnelle, créée le 5 novembre 1997. Ce décret était destiné à rester en vigueur jusqu'à l'adoption de la nouvelle constitution et octroyait l'essentiel du pouvoir au président de la République. Ce dernier était chef de l'exécutif et des forces armées et exerçait le pouvoir législatif par décret-loi. De ce fait, il devait nommer et relever de leurs fonctions : les membres du gouvernement, les ambassadeurs, les gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces, les officiers supérieurs de l'armée ainsi que les cadres dirigeants des entreprises étatiques. Il gardait également la mainmise sur la justice en nommant et en révoquant les magistrats et pouvait dissoudre à tout moment ladite assemblée constituante. De nouveau, le régime du président Laurent-Désiré Kabila s'avère aussi autoritaire que le précédent. Le multipartisme était de nouveau supprimé et l'AFDL était le seul parti autorisé.

Mais aussi il s'était départi de ses anciens alliés rwandais et ougandais qui lui firent la guerre le 2 août 1998 à partir de l'Est du Congo. Cette guerre a été qualifiée de première guerre africaine à la suite de multiples alliances. D'un côté, les anciens alliés et le Burundi ont créé une rébellion dite « Rassemblement congolais pour la démocratie » et de l'autre côté le régime autoritaire du président Laurent-Désiré Kabila était soutenu par les armées angolaises, zimbabwéenne et namibienne. Mais aussi d'autres mouvements rebelles comme le « Mouvement de Libération du Congo », le MLC de Jean-Pierre Bemba et les deux ailes du RCD de Mbusa Nyamuisi et de Roger Lumbala, ont été soutenues par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi.

En 2001, le chef de l'État Laurent-Désiré Kabila était assassiné et son fils Joseph Kabila lui succédait. En 2003, le président Joseph Kabila démarre une transition démocratique à la suite d'un accord global et inclusif sur la transition politique au Congo, négocié à Sun City en Afrique du Sud en 2002. Durant la même année, le pays est réuni et une nouvelle constitution est adoptée par référendum en 2005.

consacrant le « gouvernement de 1+4 » c'est-à-dire un gouvernement dirigé par un président et quatre vice-présidents.⁷¹⁶ En effet, pour calmer les tensions, il fallait que les différentes factions rebelles et les différents partis politiques antagonistes soient représentés dans ce gouvernement de transition qui avait entre autres missions, l'intégration des groupes armés et des différentes milices et la réforme des services de sécurité. Sur le plan national, ce même gouvernement était soutenu par les cinq institutions d'appui à la démocratie naissante, mises en place par les accords de Sun City et que nous avons citées dans l'introduction générale de cette étude. Sur le plan international, un comité international d'accompagnement de la transition congolaise, le CIAT, était institué par une résolution de l'ONU. Le 18 février 2006, une nouvelle Constitution (l'actuelle) est adoptée en mettant fin au « gouvernement transitoire de 1+4 ». La loi n°06-006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, a été promulguée. Les premières élections libres ont été organisées durant la même année, Joseph Kabila a été élu et confirmé président de la République. Il a remporté son deuxième mandat en décembre 2011.

Mais malgré la normalisation du processus démocratique, la situation de la RDC est restée troublée notamment par les guerres de Kisangani, de l'Ituri et les guerres à répétition de l'Est, toujours soutenues par le Rwanda et l'Ouganda qui nourrissent des ambitions hégémoniques sur cette partie du Congo. Le régime politique actuel du président Joseph Kabila est accusé de se transformer en une nouvelle dictature. D'après le Journal Jeune Afrique édité en France : « Le chef de l'État marche sur les pas de ses deux prédécesseurs charismatiques et autoritaires, Laurent-Désiré Kabila et Joseph-Désiré Mobutu et règne sur un pays sinistré, miné par la corruption, l'injustice, l'impunité, le scandale financier et la violence ».⁷¹⁷ Actuellement, il a tenté plusieurs fois de modifier la Constitution dite de la troisième République pour se maintenir au pouvoir après la fin de son deuxième et dernier mandat et il n'accepte pas de contradiction. L'espace public politique est de nouveau réduit et presque interdit aux leaders politiques qui sont brimés, intimidés et arrêtés arbitrairement. Les espoirs du peuple congolais pour un État de droit démocratique s'amenuisent et la presse devient un bouc émissaire.

Section 2 — La situation et le rôle de la presse de 1972 à 1981

De la même manière que la première section, la configuration et le rôle de la presse sous cette période sont examinés dans trois différents paragraphes portant sur la presse de 1965 à 1972 (paragraphe 1), la presse de 1972 à 1981 (paragraphe 2) et la presse de 1981 à 1997 (paragraphe 3).

§ 1. La situation et le rôle de la presse de 1965 à 1972

L'arrivée du président Mobutu au pouvoir avec l'instauration de sa dictature allait engager la presse congolaise dans une période plus difficile. Le pluralisme de la presse écrite instauré par le décret de libéralisation de 1959 et l'indépendance de cette presse qui existait à l'époque, allait céder la place au monopole médiatique de l'État, mieux, celui du régime qui nomma des hommes qui lui étaient proches à la tête de tous les médias et qui instaura une censure draconienne. Une ordonnance-loi n° 70-057 du 28 octobre 1970 relative à la liberté de la presse et à l'instauration de la caution, fut prise par le pouvoir pour restaurer le régime d'autorisation de paraître et la limitation du nombre de certains journaux. Pour paraître, il fallait remplir quatre conditions :

⁷¹⁶ Ce Gouvernement était dirigé par Joseph Kabila comme président, Jean-Pierre Bemba, Yerodia Abdulaye, Azarias Ruberwa et Arthur Zahidi Ngoma.

⁷¹⁷ Journal Jeune Afrique, « Kabila : Mobutu light », Dossier, publié le 8 février 2003, URL : <http://www.jeuneafrique.com/192849/politique/rdc-joseph-kabila-mobutu-light>

- 1° avoir une autorisation d'éditer un journal ;
- 2° déposer un cautionnement d'une somme de 20.000 zaïres dans un compte à la banque centrale ;
- 3° le dépôt légal de deux exemplaires au parquet près le Tribunal de première instance du siège social du journal ;
- 4° le dépôt administratif de dix exemplaires au ministère de l'Information.

En effet, avant cette ordonnance-loi, le point 10 du Document de la « Proclamation du haut commandement militaire » relatif à la prise forcée du pouvoir par le président Mobutu stipulait que : « Toutes les mesures d'interdiction qui ont frappé dernièrement certaines publications tant congolaises qu'étrangères sont levées à partir de ce jour. Le Haut commandement de l'armée nationale congolaise invite les propriétaires des publications dont les installations ont été saccagées, à se présenter au Quartier général en vue d'obtenir les dédommagements des dégâts causés par certains éléments irresponsables ». ⁷¹⁸ Le point 11 du même Document poursuivait : « Les droits et les libertés garantis par la Constitution du 1^{er} août 1964 comme prévus dans ses articles 24, 25, 26, 27 et 28 seront respectés. Il en est notamment ainsi de la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de presse, de réunion et d'association ». Malheureusement, les proclamations de toutes ces libertés n'étaient faites que pour calmer la communauté internationale aux fins de légitimer le pouvoir « putschiste » qui connaissait l'importance de la liberté de la presse. Il devait ainsi faire face à deux difficultés : les mouvements insurrectionnels liés à la mort de la démocratie et du Premier ministre Lumumba et l'opinion étrangère, surtout belge qui le tenait à l'œil.

Le 24 juin 1967, Mobutu promulguait la constitution dite du « MPR » qui énonçait de façon laconique le droit à la liberté d'expression et ne prévoyait aucune disposition en matière de liberté de la presse. En effet, aux termes de l'article 11 de cette Constitution : « Tout Congolais a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions et ses sentiments, notamment par la parole, l'écrit et l'image. Il trouve sa limite dans les prescriptions de la loi et les règlements qui s'appliquent à celle-ci ». Comme nous pouvons le constater, seuls la loi et les règlements d'application de la liberté d'expression énoncée par cette Constitution en constituaient la limite.

Contrairement à la précédente Constitution de Luluabourg de 1964 qui élargissait les limites à la liberté d'expression, celle-ci était moins restrictive par sa lettre. Mais dans les faits, le régime était plus contraignant car il tenait à tout prix à étouffer les ambitions de toute presse qui pouvait faire entendre un autre son de cloche. D'où l'absence d'une disposition expresse sur la liberté de la presse. Nous pouvons aussi constater à travers cette disposition constitutionnelle que la liberté d'expression était seulement reconnue à « tout Congolais » et non à une autre personne physique ou morale, fût-elle. Ainsi, les étrangers qui n'étaient pas congolais n'avaient pas droit à la même liberté.

En matière de presse écrite, il existait déjà une « Agence congolaise de presse » (ACP) créée le 12 août 1960 par décret du Premier ministre Lumumba en remplacement du bureau de représentation de l'Agence belge de presse, Belga. Une ordonnance-loi fut prise le 3 février 1967 pour renforcer sa capacité de fonctionnement et pour la doter de la personnalité juridique et du statut d'établissement public à caractère technique, administratif et commercial. Avec la réforme de l'authenticité, elle devint l'Agence zaïroise de presse et constitua l'unique source d'information en 1971. Elle garda cette appellation et ce monopole jusqu'à la prise du pouvoir par Laurent-Désiré Kabila en 1997 qui la rebaptisera de son ancien nom d'agence congolaise de presse, ACP.

Le 23 novembre 1967, Mobutu créait la télévision publique congolaise par une décision en vue de soustraire la population de Kinshasa à l'influence de la télévision du Congo-Brazzaville, le voisin d'en face. Ce nouveau média audiovisuel s'appela la « Radiotélévision nationale congolaise » en

⁷¹⁸ Document de « Proclamation du Haut Commandement militaire de l'Armée nationale congolaise » du 24 novembre 1965, in www.diademesdafrique.net

remplacement de la Radio Congo belge qui existait depuis 1949 et qui fut cédée à la RDC le 30 juin 1960, le jour de l'indépendance nationale. Ce média audiovisuel fonctionnait comme une direction du ministère de l'Information et n'avait pas de personnalité juridique. Elle coexista avec quelques journaux à ses côtés. Avec l'avènement de la télévision, la Radio nationale congolaise changea de dénomination. Elle devint la « Radio diffusion et télévision nationale congolaise ». Ce changement intervint en 1967. Ce média devint ainsi un instrument de propagande sans la moindre liberté d'expression et la population congolaise fut ainsi conduite à partir de 1972, sur la voie glorieuse du recours à l'« Authenticité » pendant que le pays Congo, le fleuve Congo et la monnaie, le franc congolais, devinrent Zaïre. En effet, en 1972, Mobutu promulgua la loi n° 71-006 du 29 octobre 1971 portant révision de la Constitution de 1967 par laquelle il nationalisait tous les noms du pays hérités de la colonisation en les « zaïrianisant ». À la suite de cette décision, plusieurs journaux disparurent et d'autres perdirent une grande partie de leurs lecteurs en changeant de noms.

L'année 1972 est une année charnière dans l'histoire de la presse congolaise. C'est la consécration de la doctrine zaïroise du « recours à l'authenticité » qui se traduit par la mise sur pied d'une stratégie et d'une philosophie pour la libération des médias de leur dépendance structurelle étrangère. Cette philosophie imprimera une orientation nouvelle aux médias. Il s'agit en résumé de la revalorisation de la culture nationale. C'est en effet, en 1972 que les journaux congolais porteront des noms authentiquement zaïrois, qu'une presse naîtra, entièrement ou partiellement rédigée en langues nationales dites « vernaculaires ». Sous la tutelle du ministère de l'Information, la presse zaïroise couvre l'éventail de l'actualité tant nationale qu'internationale. Par exemple, le journal « Courrier d'Afrique » devint « Elima », « Le Progrès » devint « Salongo » c'est-à-dire le travail collectif, « L'essor du Congo » au Katanga, devint « Taifa ». En 1972 toujours, huit quotidiens et huit hebdomadaires devaient exister à côté de la Radiotélévision nationale qui devint « La Voix du Zaïre » jusqu'en 1981. En effet, le 27 octobre 1971, la Radiotélévision nationale subissait une scission en deux et donna naissance à « La Voix du Zaïre » et à la « Télé-Zaïre ». Ces journaux furent les seuls reconnus comme nationaux et subventionnés par le régime.

Quelques autres journaux furent autorisés à paraître en province :

- a) au Shaba (ex Katanga), « Taifa » et « Muanga » ;
- b) au Haut-Zaïre (ex Haut-Congo), « Boyoma » et « Umoja » ;
- c) au Bas-zaïre (ex Bas-Congo), « Epanza » ;
- d) au Bandundu (ex Congo Central), « Kimpangi » ;
- e) en Équateur, « Mambenga » ;
- f) au Kasai-Occidental, « Kapia » ;
- g) au Kasai-Oriental, « Dimuka » ;
- h) au Kivu, « Virunga ».

Dans son ouvrage sur « La presse et histoire du Congo-Kinshasa », il considère que la configuration des médias sous cette période dite celle de la République du Zaïre s'est construite en deux phases historiques : une première phase de destruction symbolique et factuelle des éléments des modèles antérieurs (1965-1970), caractérisée par l'amenuisement du rôle des médias, la suppression des maisons d'édition, la réduction du nombre de journaux par un système de cautionnement, etc. La seconde phase réalisée dans le cadre de la politique dite de « Recours à l'authenticité » débouche sur la mise en place d'un modèle monolithique consistant à placer les journalistes sous l'étroit contrôle de l'« Union nationale de la presse du Zaïre ». Pendant cette phase, les journalistes sont réduits au rôle de propagandistes du parti État, le Mouvement populaire de la révolution (MPR). Seul le parti État tenait

en tutelle la propriété des entreprises de presse, la censure, inspirant les contenus et orientant la diffusion de l'information »⁷¹⁹.

La période de 1965 à 1972 fut celle du monopartisme politique et du monopole étatique sur la presse. Cette période se caractérise par la mainmise totale du pouvoir dictatorial sur l'ensemble du secteur de la presse et le refus de toute critique et de tout débat contradictoire. La presse devait parler un seul langage, celui dicté par les orientations politiques de cette époque de la pensée unique. Ainsi, les publications confessionnelles ou celles des associations qui existaient encore et qui osaient diffuser un autre discours furent interdites de parution. En 1972 toujours, suite à un éditorial du journal catholique « Afrique Chrétienne » reprenant l'homélie du cardinal Joseph Albert Malula (devenu ennemi du régime car il dénonçait déjà la dictature) sur la justice distributive et la justice sociale jugé subversive, le gouvernement zaïrois mit fin à l'existence de tous les journaux missionnaires

§ 2. La situation et le rôle de la presse de 1972 à 1981

Le statut de la presse de 1972 à 1981 sous le monopartisme du MPR était celui d'une presse étatique, car la dictature tenait à la contrôler, dans le but d'asseoir sa propagande politique. Il était indispensable que les médias nationaux diffusent les valeurs idéologiques du parti et non tout autre message. Le rôle social du journaliste fut donc renvoyé au second plan, en devenant lui-même un fonctionnaire militant du MPR devant diffuser la doctrine du parti, c'est-à-dire l'action, la pensée et la volonté du « Guide » président. L'information était bâillonnée, la liberté d'expression et la diversité d'opinions étaient volontairement biaisées par les professionnels de la presse eux-mêmes, afin de se conformer aux orientations politiques du pouvoir car la diffusion d'opinions contradictoires à celles-ci était considérée comme un comportement contraire aux idéaux du parti État et constituait un crime politique de haute trahison punissable de la peine capitale.

L'autocensure était la règle pour les quelques médias étatiques autorisés à fonctionner et qui ne pouvaient que diffuser une information dénuée de tout esprit critique, centrée essentiellement sur les activités gouvernementales et celles des organes du parti unique. L'agence zaïre presse (AZAP) était la seule source d'informations qui distribuait les dépêches officielles du ministère de l'Orientation politique qui devait absolument interférer dans toute diffusion par les quelques organes de presse autorisés, surtout quand il s'agissait des discours ou des déclarations du président Mobutu qui ne pouvaient donner lieu à aucun débat.

L'autre fait marquant durant cette période fut la construction de la « Cité de la Voix du Zaïre » qui se voulait une grande œuvre de production audiovisuelle du Zaïre et qui s'inscrivait dans les projets prestigieux et de grandeur du régime. Le président Mobutu voulait en effet, à travers cette « Cité », faire de la « Voix du Zaïre », le « Grand tam-tam » d'Afrique. Ce grand bâtiment dont les travaux débutaient en 1974 fut inauguré en 1976. Actuellement, il abrite toujours la radiotélévision nationale congolaise, la RTNC et les travaux sont restés inachevés.

En définitive, de 1972 à 1981, la presse pendant cette période n'avait pas su jouer un rôle majeur contre la dictature qui était à son apogée. Au contraire, en cette époque, elle était perçue comme un auxiliaire de l'action gouvernementale, jouant le rôle d'instrument de persuasion pour faire adhérer davantage l'opinion nationale aux orientations politiques du moment. Déjà, le ministère de l'Information changeait d'appellation en devenant le ministère de l'Orientation politique estimant que le « peuple n'avait pas besoin d'être informé mais d'être orienté ».⁷²⁰

⁷¹⁹ J. M'PERENG DJERI, op. cit., p. 67.

⁷²⁰ Propos du ministre Dominique SAKOMBI INONGO à ladite époque.

Section 3 — Le rôle de la presse congolaise de 1981 à nos jours

Pour la bonne compréhension de cette section, nous adoptons la même structure que dans les développements précédents. Elle est subdivisée en deux paragraphes, l'un réservé à l'étude de la presse de 1981 à 1990 (paragraphe 1) et l'autre à l'étude de la presse zaïroise de 1990 à nos jours (paragraphe 2).

§ 1. La presse zaïroise de 1981 à 1990

Nous pouvons qualifier cette période de « période de la libéralisation de la presse zaïroise » en ce sens qu'elle a commencé à se libéraliser en 1981 par d'abord, la suppression du régime d'autorisation à la faveur d'un régime de déclaration et ensuite par l'ouverture, en 1990, de l'espace politique lors du discours solennel du président Mobutu qui instaurait le multipartisme politique et le pluralisme médiatique. En effet, à la fin des années 1980 qui voient l'effondrement du bloc communiste, l'espoir de la démocratisation du pays et de la liberté est né dans l'esprit de la majorité des Congolais. Il était réellement temps que la société congolaise dans son ensemble et la classe politique en particulier, aspirent à un environnement de liberté, du respect des opinions, des choix de la population et de la démocratie. Le régime de parti unique qui a dirigé le pays entre 1965 et 1990 et qui a muselé le secteur de l'information, n'avait plus de choix que de suivre la « direction du vent de l'Est » qui a changé le cours de la politique dans plusieurs pays africains. À ce vent de l'Est s'est ajouté le massacre des étudiants de Lubumbashi qui a valu au régime, le désaveu de la communauté internationale. Sous la pression populaire, il déclenchera le processus de démocratisation du pays, le 24 avril 1990, avec un multipartisme à trois.

En cette période, le régime dictatorial de Mobutu procédait à une « petite libéralisation de la presse » en supprimant le régime d'autorisation qui existait depuis 1972 et en le remplaçant par un régime de déclaration. Il suffisait d'une simple déclaration au ministère de l'Information pour pouvoir éditer et publier. Durant la même période, une dizaine de textes légaux et réglementaires déterminent les conditions d'exercice de la liberté de la presse. Nous retenons pour le besoin de notre étude les ordonnances-lois n° 81-11 du 2 avril 1981 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse en République du Zaïre et modifiant l'ordonnance-loi n° 70-57 du 28 octobre 1970 portant liberté de la presse en République Démocratique du Congo, n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statut du journaliste zaïrois, n° 81-050 du 2 avril 1981 portant création de l'Office zaïrois de radiodiffusion et télévision (OZRT) comme établissement public commercial et éducatif, n° 81-052 du 2 avril 1981 portant création de l'« Agence Zaïre Presse » (AZAP) et n° 90-185 du 12 septembre 1990 portant création de la redevance sur les postes récepteurs de radio et de télévision. L'arrêté ministériel n°04-DIP-ESURS-001-90 du 3 janvier 1990 portant répartition des responsabilités en matière de formation des journalistes, le code de déontologie du journaliste zaïrois adopté par le Conseil général de l'« Union de la presse du Zaïre », l'UPZA, en juin 1990 vient s'ajouter à cette liste des ordonnances-loi. En effet, en cette période, l'Union de la presse du Zaïre fut la seule organisation professionnelle des journalistes autorisée à fonctionner dans tout le pays.

Malgré tous ces textes sur la liberté de la presse, jusqu'au 24 avril 1990, le parti État, le MPR, a gardé un monopole d'autorité sur toute la presse écrite et audiovisuelle. L'ordonnance-loi n° 81-11 du 2 avril 1981 sur la liberté de la presse n'en était pas une car elle ne définissait pas les concepts de base sur lesquels repose le secteur de la presse et ne visait que la presse écrite. L'ordonnance-loi sur le statut du journaliste zaïrois ne reflétait pas non plus l'indépendance du journaliste zaïrois qui est resté longtemps militant du parti État et devait quotidiennement diffuser l'idéologie de ce parti et rapporter les différentes activités de son président fondateur, président de la République. En effet, l'ordonnance n° 81-11 ne régissait que le statut du journaliste de l'OZRT (qui était fonctionnaire) et non d'autres médias qui existaient à cette époque. De l'analyse de celle-ci, il ressort qu'elle est plus répressive que

protectrice. Sur les 38 articles que contient cette ordonnance-loi, seuls deux articles (1 et 16) parlent de la liberté de la presse. L'article 17 fait vaguement référence aux avantages et à une certaine priorité non précisée dont devrait bénéficier la presse. Aucune autre disposition ne définit apparemment les contours de la liberté d'expression du journaliste.

La presse a accompagné le peuple congolais dans sa lutte pour la tenue de la Conférence nationale souveraine (CNS) à l'issue de laquelle, une constitution, appelée « Acte constitutionnel de la transition » a été adoptée le 9 avril 1994 et la convocation des états généraux de la presse congolaise fut décidée. En son article 18, cet « Acte » prévoit la liberté d'expression en ces termes : « Tout Zaïrois a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions et ses sentiments, notamment par la parole, l'écrit et l'image, sous réserve de l'ordre public, des droits d'autrui et des bonnes mœurs. Une loi fixe les modalités de l'exercice de la liberté de presse ». Il est à remarquer que cette constitution est muette sur la liberté ou sur le droit du public à l'information. Cette Constitution, rédigée en grande partie par la CNS pour permettre une transition démocratique apaisée sera abrogée par Laurent-Désiré Kabila lors de sa prise de pouvoir, le 17 mai 1997.

§ 2. La situation et le rôle de la presse congolaise de 1990 à nos jours

Sur le plan audiovisuel, jusqu'en 1990, les Congolais étaient informés par la « Voix du Zaïre » devenue l'« Office zaïrois de radiodiffusion et de télévision », OZRT, cette voix qui était celle du Mouvement populaire de la révolution (MPR). À cette époque, l'Agence zaïroise de presse (AZAP) et quelques journaux (Elima et Salongo à Kinshasa, Taifa à Lubumbashi, Mambenga à Kisangani et Jua au Kivu, etc.) complétaient le maigre paysage d'une presse aux ordres du pouvoir.⁷²¹ La presse écrite, réduite durant les années du monopartisme au rôle d'outil de propagande, a inauguré une nouvelle ère de son histoire. Le pluralisme des médias congolais est devenu une réalité grâce à une prolifération de journaux, de radios et de télévisions de toutes tendances.⁷²² Les journaux satiriques qui étaient longtemps interdits de parution (car on ne pouvait jamais caricaturer le guide suprême) constitueront le fer de lance d'une opposition bouillonnante, frustrée par la dictature et ils remporteront d'énormes succès dans la population congolaise.

La libéralisation politique de 1990 a donné lieu à un foisonnement des titres privés. Sur le plan strictement quantitatif, le répertoire de l'Union de la presse du Zaïre recensait 1.329 journaux qui paraissaient dans tout le pays à l'époque. Les lecteurs préféraient les nouveaux journaux, surtout ceux qui étaient plus critiques et attaquaient sans ménagement le pouvoir et les hommes politiques. Certains journaux comme « La renaissance », « Umoja », « Le Potentiel » s'affichaient très proches de l'UDPS, le parti de l'opposant Étienne Tshisekedi mais ils furent plusieurs fois attaqués par le régime. La presse congolaise en cette période a joué quand même un rôle de conscientisation de la population et de militantisme.

En 1991, les premières télévisions privées commerciales ont vu le jour. Il s'agit de Canal Kin, Canal Z, Raga TV, Télé Kin Malebo, Tropicana TV, CBM. Des chaînes de télévision confessionnelles ont été créées la même année : Télévision Sango Malamu, Amen TV, Radio TV Sentinelle, Radiotélévision Kintwadi. Durant la même période, des radios privées sont créées à travers tout le pays par des ONG. En 1993, la Radio Maendeleo diffusait déjà ses premières émissions à Bukavu (au Sud-Kivu), tandis que les Radios Zénith et Amani émettaient respectivement à Lubumbashi (1994) et à Kisangani (1995). Des radios privées confessionnelles ont vu le jour à Kinshasa, s'ajoutant aux deux autres qui y fonctionnaient déjà, à savoir la Radio Elikya de l'Église catholique et la Radio Sango

⁷²¹ Y. RENARD, « Des médias entre prolifération anarchique, impunité et pauvreté : Le défi de la reconstruction du champ médiatique en RDC », De Boeck supérieur, Afrique contemporaine 2008/3 (n° 227), p. 2. Article disponible sur l'URL : <http://www.cairn.info/revues-afrique-contemporaine-2008-3-page-135.htm>

⁷²² Idem, p. 2.

Malumu de l'Église protestante, créées toutes en 1995. Le langage de la presse a changé de la propagande à la diffusion de nouveaux concepts contextuels : « démocratie, État de droit, conférence nationale souveraine, dehors la dictature, mouvancier, etc. ». Par exemple, le journal Elima de Kinshasa, un des premiers journaux à adopter un ton critique vis-à-vis du pouvoir « mouvancier » voit, en 1990, son imprimerie de Kintambo plastifiée et entièrement détruite ».⁷²³

En 1991 déjà, la vitesse démocratique s'est estompée. Beaucoup de journalistes seront jetés en prison et certains journaux se sont vus interdits de parution car jugés responsables du désordre social et politique. En l'absence d'un organe d'autorégulation et de régulation qu'était l'Union de la presse du Zaïre (UPZA) fragilisée par l'affaiblissement du système monolithique, de jeunes journalistes rivalisent de sensationnisme ou d'injures dans les colonnes des journaux. Très souvent, des patrons de presse se lancent dans des invectives à travers leurs journaux. L'éthique et la déontologie en prennent un sérieux coup.⁷²⁴ Après s'en être délecté un moment, le public congolais se lasse du ton des journaux qui ne respecte plus ni les bonnes mœurs ni la vie privée. La profession s'est ainsi décrédibilisée.

En mai 1995, sur initiative de la CNS, les premiers états généraux de la presse et de la communication ont été convoqués à Kinshasa et réunissaient presque les représentants du secteur médiatique de tout le pays. Ces assises se voulaient une occasion pour redéfinir les bases d'une presse responsable diffusant une information libre, indépendante, neutre et pluraliste, telle qu'elle avait été exprimée par la CNS qui proclama sa foi dans la liberté d'expression et la démocratie comme facteurs de développement. À la suite des travaux et des recommandations de ces assises, la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalité d'exercice de la liberté de la presse a été adoptée. Elle remplace l'ordonnance-loi n° 81-11 du 2 avril 1981 relative à l'exercice de la liberté de la presse au Zaïre et consacre la liberté de la presse et la liberté de l'entreprise dans le secteur des médias. Elle met fin au monopole étatique en proclamant la neutralité des médias publics et en officialisant l'instauration du régime de la déclaration, en lieu et place de celui de l'autorisation préalable. Mais elle reste muette sur le statut du journaliste congolais qui est toujours régi par l'ordonnance-loi n° 81-11 du 2 avril 1981 portant statut du journaliste zaïrois et elle ne dit presque rien des médias associatifs et communautaires.

Le 16 mai 1997, le président Mobutu est chassé du pouvoir par Laurent-Désiré Kabila. La presse de l'opposition lui réserve un accueil favorable malgré certaines caricatures qui ne ménagent pas son image d'homme boitillant. Mais très rapidement, les relations entre le nouveau pouvoir et la presse privée se sont dégradées à cause de l'autoritarisme du régime. Celle-ci a subi à plusieurs reprises les foudres du gouvernement qui n'hésite pas à interdire certains journaux. Certains réussissent à conserver leur ligne éditoriale, d'autres sont amenés à changer pour soutenir la politique que souhaite instaurer ledit président.

À la suite de la guerre du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), étudiée précédemment, la presse congolaise sera bipolarisée. Du côté gouvernemental, il y aura une presse qui dénonce l'agression dont la RDC est victime et le projet de balkanisation du pays, avec porte-étendard le Rwanda et du côté rebelle, une presse muselée, interdite de diffuser l'information gouvernementale mais assurant la propagande rebelle sur la conquête des différentes provinces et l'adhésion de la population des territoires occupés. Cette dernière presse sera accusée par le régime du président Laurent-Désiré Kabila de connivence avec la rébellion. Mais du côté rebelle, certains journaux ont tenu à garder un minimum de pratique professionnelle en dépit des menaces et brimades de toutes sortes. C'est le cas du bimensuel « Les Couloisses » paraissant aujourd'hui à Beni, province du Nord-Kivu, après avoir été chassé de Goma pour « langage non conforme à l'esprit de nouvelles autorités rebelles ».⁷²⁵

Pendant le règne du président Laurent-Désiré Kabila, certaines chaînes de radio et de télévision se sont retrouvées mises sous tutelle de l'État congolais pour des raisons politiques. La radiotélévision, « Kin-

⁷²³ Y. RENARD, op. cit., p. 2, citant le terme « mouvancier » qui désignait les proches du président Mobutu. Ils étaient dits de la mouvance présidentielle.

⁷²⁴ KAMBALE JUAKALI, op. cit., p. 2.

⁷²⁵ Idem, p. 3.

Malabo » (RTKM), propriété privée d'un ancien ministre du président Mobutu, a souffert des injustices de l'actuel pouvoir qui l'accuse de l'avoir acheté avec des fonds publics et d'être en connivence avec la rébellion. La chaîne de télévision, « Canal-Kin », appartenant à l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba, leader du Mouvement de libération du Congo, MLC, a aussi connu le même sort.

Concrètement comme pendant la dictature de Mobutu, la presse n'a pas été institutionnellement reconnue comme actrice dans la reconstruction du pays et n'a même pas été autorisée à jouer son rôle social sous ce nouveau régime qui s'est montré très méfiant et très dur envers les journalistes. Par contre, cette période a été caractérisée par une régression non seulement de la liberté d'expression et de la liberté de la presse mais aussi de la démocratie par l'interdiction des partis politiques. Décrivant la situation de la presse durant cette période, JED constatait, dans son allocution lors de la célébration de la journée internationale de la presse du 3 mai 2000, que depuis 1997 à 2000, plus de cent journalistes ont été privés de leur liberté pour leurs écrits et leurs opinions. De la chicotte à l'emprisonnement en passant par l'autodafé, l'expropriation et la censure des émissions, les journalistes et les médias congolais ont tout connu comme brimades.⁷²⁶

Le fait marquant à retenir est seulement le changement du nom de Zaïre en République Démocratique du Congo et de l'Office zaïrois de radiodiffusion et de télévision (OZRT) en « Radiotélévision nationale congolaise » (RTNC). De nouveau, ce média public a été abusivement utilisé pour la conservation du pouvoir. Le gouvernement de l'époque a tenu à lui faire jouer un rôle de caisse de résonance de ses activités sans aucune reconnaissance juridique et institutionnelle possible. Aucun article du décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai portant organisation et exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo, pris par le président Laurent-Désiré Kabila, n'est réservé, ni à la liberté d'expression, ni à la liberté de la presse, ni à la liberté d'information. Ce décret-loi constitutionnel institue un régime de type présidentiel avec une concentration des pouvoirs de l'État entre les mains du président de la République.

Dans l'entendement dudit nouveau régime, il s'agissait d'un remède politique à la cacophonie constitutionnelle et institutionnelle issue de la transition politique initiée depuis 1990. Pendant cette période (de 1997 à 2001), la presse congolaise n'a pas été institutionnellement reconnue comme actrice dans la reconstruction du pays et n'a même pas été autorisée à jouer son rôle social sous ce nouveau régime qui s'est montré très méfiant et très dur envers les journalistes. Par contre, cette période a été caractérisée par une régression non seulement de la liberté d'expression et de la liberté de la presse mais aussi de la démocratie par l'interdiction des partis politiques

À la reprise du pouvoir par le fils, Joseph Kabila, en 2001 après la mort de son père, le nouveau régime se montre ouvert et promet de garantir les droits et les libertés fondamentaux. À l'époque, le pays est divisé en plusieurs forces politico-militaires qui se disputent le pouvoir. Les principaux belligérants, à savoir le RCD, le MLC et le gouvernement légal de Kinshasa, sous l'égide de la communauté internationale, ont négocié plusieurs accords de paix dont le plus important est l'Accord global et inclusif, signé à Pretoria (en Afrique du Sud), le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City (dans le même pays), le 1^{er} avril 2003. Les clauses de cet accord ont constitué la base et la matière d'une Constitution dite de « transition » négociée par les signataires, promulguée le 4 avril 2003. Cet accord prévoyait que la transition soit suivie d'élections générales, libres, transparentes et démocratiques, dans le cadre d'une constitution à élaborer et à faire adopter par référendum.

Cette Constitution dite de la « transition » prévoyait dix institutions de la transition dont cinq institutions de l'État et cinq institutions d'appui à la démocratie, à savoir : le président de la République, le gouvernement, l'Assemblée nationale, le Sénat, les Cours et tribunaux, la Commission électorale indépendante, la Haute autorité des médias, la Commission-vérité et réconciliation, la Commission de l'éthique et lutte contre la corruption, l'Observatoire national des droits de l'homme.

⁷²⁶ JED, « Liberté de la presse : la grande », Allocution de JED lors de la célébration de la Journée internationale de la presse du 3 mai 2000, in Rapport annuel 2000, Kinshasa, 2000, p. 6.

Les libertés d'information, d'expression et de la presse sont expressément énoncées dans les articles 16, 28 et 29 de cette Constitution avec les mêmes limites à leur exercice que dans les dispositions constitutionnelles précédentes, notamment le respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et le respect des droits d'autrui. Elle n'a pas fixé les modalités de leur exercice mais prévoit que seule la loi pouvait fixer celles-ci ainsi que le statut des médias d'État.

Avec une constitution garantissant ces libertés, notamment celles de la presse et l'accompagnement de la communauté internationale (le CIAT), le climat est propice pour l'émergence d'une presse responsable devant affirmer son rôle qui a été institutionnellement reconnu pour la première fois par la consécration constitutionnelle de la Haute autorité des médias (la HAM) en tant qu'« institution citoyenne d'appui à la démocratie ». Cette institution a joué le rôle d'instance de régulation et était chargée du contrôle du respect de la loi sur la liberté de la presse, de garantir le droit du public à une information pluraliste, du contrôle de la neutralité et de l'équité des médias publics, de la régulation de l'ensemble du champ médiatique, de la promotion de l'accès des médias congolais aux NTIC. Pour la réalisation de sa mission, elle disposa d'un pouvoir consultatif (auprès du gouvernement) et coercitif (vis-à-vis des médias).⁷²⁷

Du 3 au 5 mars 2004, les professionnels des médias congolais, venus de toutes les provinces du pays, se sont réunis à Kinshasa (au Centre catholique Nganda) en congrès de refondation ou de réforme de la presse nationale. Ces derniers avaient conscience du poids des critiques de la société congolaise à l'égard de la pratique du journalisme et d'une presse qui fonctionnait dans un désordre indescriptible et anarchique. À l'issue des travaux de ce congrès, un code de déontologie et d'éthique du journaliste congolais a été élaboré le 4 mars 2004. Une nouvelle structure fédératrice a vu le jour, l'Union nationale de la presse congolaise, l'UNPC, en sigle et un Observatoire des médias congolais, OMEC, en sigle, a été installé comme institution chargée de l'éthique et de la déontologie professionnelle.

Le 18 février 2006, une nouvelle constitution dite de la « Troisième République » est promulguée et doit servir de fondation « d'un État de droit et d'une Nation puissante et prospère, fondée sur une véritable démocratie politique, économique, sociale et culturelle ».⁷²⁸ Cette Constitution consacre, en ses articles 23 et 24, les libertés d'expression, de l'information et de la presse en prévoyant les mêmes limites à leur exercice que la précédente du 4 avril 2003. Il s'agit de nouveau, du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et du respect des droits d'autrui. Comme pour toutes les autres précédentes dispositions constitutionnelles, elle reste muette sur la censure. Elle institue en outre, en son article 212, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, le CSAC qui sera installé plus tard par une loi organique n° 11-001 du 10 janvier 2001 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication. Dotée de la personnalité juridique, cette institution citoyenne de régulation remplace l'ancienne Haute autorité des médias. Elle est chargée :

- 1° de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi ;
- 2° de veiller au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

Comme nous pouvons déjà le constater, cette institution de régulation a comme mission de veiller au respect de la déontologie en matière d'information contrairement à son homologue belge, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) qui est incompétent en la matière. En effet, tous les aspects ayant trait à la déontologie de l'information relèvent de la compétence du Conseil de déontologie journalistique, le CDJ. Nous consacrons un traitement particulier relatif à cet organe de régulation dans la troisième partie comparative de notre étude.

⁷²⁷ Institut Panos Paris, op. cit., p. 59.

⁷²⁸ Voir à ce sujet le § 3, du préambule de la Constitution du 18 février 2006.

Enfin, signalons l'existence du décret n° 09-62 du 3 décembre 2009 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Radiotélévision nationale congolaise, en sigle, RTNC. Ce décret transforme l'Office zaïrois de radiodiffusion et de télévision (OZRT) créé par l'ordonnance-loi n° 81-050 du 2 avril 1981, en un établissement public à caractère socioculturel, doté de la personnalité juridique. Cet établissement est également régi par la loi n° 08-009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics.

Malgré toute cette législation en matière de presse, la reconnaissance et le rôle de celle-ci comme acteur utile du processus démocratique en RDC, ne sont pas toujours institutionnellement affirmés dans les faits. En effet, dans un premier temps, à la suite de la réunification du pays et de l'existence de deux grandes formations politiques, la majorité présidentielle (regroupant presque tous les anciens belligérants dont les mouvements se sont mués en partis politiques) et le MLC de Jean-Pierre (Parti politique regroupant surtout les anciens mobutistes), la presse congolaise s'est de nouveau bipolarisée en faveur de ces deux grandes formations.

Il y a eu une presse fidèle au pouvoir en place (Digital Congo, Groupe Avenir, etc.) diabolisant le camp adverse et une presse favorable à l'opposition représentée par le vice-président Jean-Pierre Bemba (actuellement en détention à La Haye). Ensuite, avec les élections de 2006, malgré l'adoption d'un « Pacte de bonne conduite » par les différents partis politiques congolais, la presse congolaise a été abusée par les hommes politiques qui en ont trouvé un moyen de règlement de compte, voire d'injures ou de diffamation. L'accès aux médias publics (RTNC et ACP) a été presque exclusivement réservé à la campagne du seul candidat Joseph Kabila au détriment des autres candidats opposants. Ce déséquilibre a été constamment dénoncé par les observateurs électoraux à l'époque. Enfin, actuellement, l'ouverture dont le président Joseph Kabila a démontré à ses débuts a disparu en faveur d'une censure de l'information.

Malgré l'institutionnalisation du CSAC en 2011, la presse congolaise n'est pas libre. Elle est la cible de plusieurs prédateurs, dont les institutions étatiques censées la protéger et la promouvoir. Le CSAC suspend comme il entend des médias pour des crimes de lèse-majesté, le ministre ayant l'Information dans ses attributions, peut décider à tout moment de la fermeture de n'importe quel média pour la même raison ou de la suppression du signal d'un média étranger (RFI notamment) si celui-ci nuit à la vision politique actuelle. L'armée, la police, les magistrats, les autorités politico-administratives, voire des particuliers, peuvent jeter en prison un journaliste sans juste motif. Les médias publics (la RTNC et l'ACP) sont toujours confinés à un rôle de propagande au service du gouvernement et des partis au pouvoir, membres de la majorité présidentielle. Ils sont toujours constamment accusés de ne pas servir l'intérêt général et d'accepter d'être des outils de promotion pour les gouvernants au détriment des citoyens gouvernés.

Bref, de 2001 à nos jours, malgré l'ouverture affichée par le régime de Joseph Kabila et sa promesse de garantir les droits et les libertés fondamentaux, la presse congolaise sera marquée et divisée par les guerres à répétition de l'est, dont celle du RCD. Elle est toujours sous l'emprise des pouvoirs publics qui en abusent comme ils veulent. C'est en 2003, à la réunification du pays que son rôle sera reconnu avec la création de la Haute autorité des médias (la HAM) appelée à céder sa place au CSAC, dont l'institutionnalisation est prévue par l'article 212 de l'actuelle Constitution.

TITRE II — LE PAYSAGE MÉDIATIQUE CONGOLAIS

Après avoir étudié l’historique de la presse écrite et de la presse audiovisuelle dans le titre précédent, il convient de décrire le paysage médiatique congolais dans un second titre, subdivisé en trois chapitres consacrés respectivement à l’état des lieux des médias congolais (Chapitre I), aux mérites de ces médias (chapitre II) et aux entraves à leur fonctionnement (Chapitre III).

CHAPITRE I — L'ÉTAT DES LIEUX DES MÉDIAS CONGOLAIS

Comme nous l'avons dit précédemment, depuis 1990, des espaces de liberté et des opinions contradictoires se sont exprimés à travers une presse écrite et une presse audiovisuelle qui ne cessent de proliférer. Malgré les pressions de toutes sortes exercées par les autorités publiques sur les journalistes, il existe en RDC une presse qui revendique un espace d'expression de la société civile, des religieux congolais, des partis de l'opposition et du pouvoir, etc. Tel que le dit à juste titre le préambule de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse en RDC, « la presse congolaise est le cadre approprié d'expression des libertés d'opinion. La presse tant officielle que privée est le mode privilégié de communication de masses, d'information et de culture ». Le secteur de la presse (écrite, audiovisuelle et électronique) a été libéralisé le 24 avril 1990. Cette libéralisation a marqué la fin du monopole étatique sur la presse, un début d'un grand changement et a suscité une croissance spectaculaire du nombre de médias, toutes catégories confondues.

Dans ce chapitre, nous nous proposons de décrire l'offre médiatique actuellement disponible en RDC. Il s'agit de divers moyens, tant publics que privés qui sont mis à la disposition du public congolais. Ce chapitre traite donc de la presse écrite (section 1), de la presse audiovisuelle (section 2), des organisations professionnelles et déontologiques (section 3), de la régulation des médias (section 4) et de l'accès à l'information publique (section 5). Il ne traite pas de la presse électronique tant il est vrai que depuis le début de notre étude, elle ne rentre pas dans le champ de notre recherche.

Section 1 — La presse écrite

L'apparition d'une presse écrite privée s'est inscrite dans un contexte de militantisme contre l'ancien régime dictatorial de Mobutu en 1990, dans une perspective de critique des tenants du pouvoir. Dès lors, elle s'est voulue d'abord engagée à un moment où rester neutre aurait été interprété comme une connivence avec le pouvoir en déliquescence.

Cette section est consacrée à la presse privée (paragraphe 1) et des agences de presse dont l'Agence Congo presse (ACP) et l'Agence de documentation et d'information africaine (DIA) (paragraphe 2).

§ 1. La presse privée

En RDC, le secteur de la presse écrite se caractérise par un grand nombre d'organes. Après le discours d'ouverture politique du 24 avril 1990, 638 autorisations de paraître ont été accordées par le secrétariat général du ministère de l'Information entre 1990 et 1995.⁷²⁹ Cependant, avec les restrictions imposées par le régime du président Laurent-Désiré Kabila de 1997 à 2001, le nombre de parutions a diminué avec la réduction de l'espace de liberté. Ainsi en 2002, seuls 97 titres étaient encore enregistrés au ministère de l'Information. C'est après, à l'arrivée au pouvoir de son fils, le président Joseph Kabila qui a semblé manifester un esprit d'ouverture et de tolérance à ses

⁷²⁹ Institut Panos Paris, op. cit., p. 8, citant D. MBAYA TSHIMANGA, « La communication politique et crise politique zaïroise », Kinshasa, ISTI, mémoire ronéo, 1995, p. 80.

débuts, que le nombre de journaux va s'accroître. Légalement les publications écrites sont soumises à déclaration mais dans les faits un arrêté du ministre de l'Information et des médias impose un récépissé délivré contre le paiement 500 dollars américains au moment de la déclaration et 200 dollars américains tous les deux ans. C'est en quelque sorte une autorisation déguisée. C'est la même autorité qui délivre les licences aux acteurs audiovisuels.

D'après les dernières statistiques publiées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) en 2015, il existe en RDC :

- a) 99 journaux paraissent dans la capitale Kinshasa, dont dix quotidiens, deux hebdomadaires, trois bihebdomadaires, deux trihebdomadaires, trois mensuels et septante-neuf à l'improviste ;
- b) 65 journaux paraissent dans la province du Katanga, dont cinquante hebdomadaires et quinze à l'improviste ;
- c) 11 journaux paraissent dans la province du Bas-Congo, un hebdomadaire et les autres à l'improviste ;
- d) 1 journal paraît seulement dans la province de Bandundu, un mensuel ;
- e) 5 journaux sont publiés dans la province de l'Équateur, dont deux mensuels, un bimensuel et les autres à l'improviste ;
- f) 20 journaux paraissent dans la province Orientale, dont un bihebdomadaire et les autres à l'improviste ;
- g) 8 titres sont publiés dans la province du Sud-Kivu, dont deux bimensuels, un mensuel et les autres à l'improviste ;
- h) 12 journaux paraissent au Nord-Kivu, dont cinq bimensuels, un mensuel et les autres à l'improviste ;
- i) 17 journaux sont publiés dans la province du Kasai-Oriental, dont cinq hebdomadaires, un bimensuel, un semestriel, un trimestriel et les autres à l'improviste ;
- j) 4 journaux paraissent dans la province du Kasai-Occidental, dont deux mensuels et les autres à l'improviste ;
- k) aucun journal n'est publié dans la province de Maniema.

Comme nous pouvons le constater, les journaux sont plus concentrés dans la province-capitale Kinshasa et dans les chefs-lieux des provinces (les grandes villes du pays). Dix quotidiens, dont le Bulletin quotidien de l'Agence Congo Presse (ACP), paraissent régulièrement à Kinshasa et sont les plus importantes sources d'information. Ces quotidiens (Bulletin de l'ACP, Le Potentiel, L'Avenir, L'Observateur, Le Forum des As, La Référence Plus, La Tempête des Tropiques, Le Phare, Le Palmarès et Uhuru) ont toujours été, depuis 1990, les plus importants en RDC. Ils appartiennent à des hommes politiques, parfois dignitaires du régime ou à d'anciens journalistes. Ils sont presque les seuls à être structurés en entreprise mais survivent difficilement. Ils présentent des contenus souvent politisés et une qualité professionnelle générale assez faible. Quelques périodiques s'y ajoutent, se proclamant tri, bi ou hebdomadaires, généralement de mauvaise qualité. Tous ont des tirages extrêmement bas (autour de 500 exemplaires, Le Potentiel pouvant grimper à 2000) et se vendent peu (leur prix avoisinant 0,8 \$ est difficilement accessible à une population qui manque de tout). Leur diffusion hors de la capitale demeure insignifiante.⁷³⁰ La

⁷³⁰ Idem.

presse de province est essentiellement hebdomadaire et souvent irrégulière à cause du manque d'approvisionnement en matières premières d'impression. Les journaux des provinces avoisinantes de la capitale sont imprimés à Kinshasa, ceux de l'Est du pays, sont imprimés à Kampala (en Ouganda) ou à Kigali (Rwanda). Cette presse manque aussi de personnel qualifié.

Les principales causes de la mauvaise qualité ou de la faiblesse de cette presse écrite peuvent être trouvées dans :

- 1° son excessive politisation et la faiblesse des projets éditoriaux (beaucoup de journaux vivent essentiellement de leur accointance avec des hommes ou des partis politiques dont ils servent les intérêts) ;
- 2° l'absence de séparation entre les espaces rédactionnels et publicitaires (publications d'articles qui sont issus, non d'une démarche désintéressée de collecte d'information mais de la vente d'un espace à un individu ou à une structure) ;
- 3° la présence de pratiques de grande corruption dans certains titres (le phénomène coupage accompagné de chantage) ;
- 4° l'inexistence d'une véritable politique de gestion et l'opacité comptable ;
- 5° la faiblesse de la formation des ressources humaines dans tous les secteurs de la production et de l'administration.

La presse privée est extrêmement divisée à cause de la personnalisation des titres (qui sont soumis à un directeur fondateur qui chapeaute à la fois les contenus et les finances), de leur politisation et de la rareté des ressources, ce qui suscite une violente concurrence et un manque de solidarité entre professionnels de cette presse. Cette presse privée est très peu accessible au public congolais pour les raisons que nous examinerons dans le troisième chapitre de ce titre. Rares sont les quotidiens de la capitale qui publient sur Internet. Seuls Le Potentiel, L'Avenir, La Référence Plus, Le Palmarès, Le Phare, La Tempête des Tropiques, en possèdent. Ces journaux sont accessibles par email ou par leurs sites web.

De tous ces handicaps de la presse privée, la politisation de celle-ci nous semble être l'obstacle majeur. En effet, il est important de noter que beaucoup de médias écrits conservent encore un ton engagé et demeurent plus des organes d'opinion que d'information et sont liés plus ou moins ouvertement à des partis ou des hommes politiques. La presse écrite congolaise est une presse de commentaires sans information. Au lieu de s'attarder sur les événements, elle cherche à expliquer les raisons profondes qui les provoquent. Pour le lexique de la presse écrite, « l'information recouvre, d'une part, l'action de collecter les éléments constitutifs des messages échangés par les différents systèmes de communication et leur mise en forme définitive et, d'autre part, le contenu même de ces messages ».⁷³¹

Elle commence par une mise en forme du réel qui le rend diffusable, c'est-à-dire publiable. Cette mise en forme nécessite le travail objectif du journaliste. Nous rejoignons ici l'objectivité dont souligne Pierre Albert. Pour lui, « le journaliste ne peut être objectif que pour deux raisons : la notion de vérité n'est jamais que relative mais aussi parce que la sélection des nouvelles, l'interprétation des faits, la mise en valeur des articles et la subjectivité du témoignage des journalistes interdisent tout espoir de trouver dans les médias un compte rendu exact de la réalité et de la complexité des événements ».⁷³²

⁷³¹ Lexique de la presse écrite, Paris, Dalloz, 1989, p. 100.

⁷³² P. ALBERT, « La presse », Paris, Que-Sais-Je ?, 1998, p. 23

D'autre part, cette inféodation des médias aux partis politiques pose un obstacle à l'instauration de la solidarité professionnelle car les préoccupations professionnelles communes s'effacent devant d'autres critères et sentiments d'appartenance. Le problème se complique encore lorsque les divisions politiques se doublent d'appétits financiers concurrents. De nombreux éditeurs ont compris que la création d'associations de défense de la liberté de la presse (avec le statut d'ONG) pouvait permettre d'accéder à des subventions de l'étranger (par exemple pour appuyer l'organisation de séminaires). On a vu ainsi se créer une panoplie d'associations d'éditeurs qui, loin de collaborer, se vouent une inimitié foncière et servent des intérêts divergents, souvent personnels et « politisés » mais courtisent les mêmes bailleurs de fonds. Tous les journaux libres qui s'occupaient (avant 1990) du sport, de la musique, de l'économie, des droits de l'homme ou de la publicité, optent pour la politique. Ils se vendent de mieux en mieux et leur tirage augmente. Les uns passent de 500 à 1000, puis de 3000 à 5000 exemplaires. Le journal « Salongo » (un quotidien de Kinshasa) atteindra le point rouge en perdant presque tous ses abonnés. La langue de bois ne paye plus...Aujourd'hui, les médias congolais sont devenus des médias de commentaires sans information.

Finalement, cette inféodation politique remet en cause l'objectivité et le rôle social de la presse privée dans la reconstruction d'un État de droit démocratique en RDC. Elle n'inspire pas confiance au public qui recourt à d'autres voies pour s'informer, s'éduquer, se divertir, se former. Cette politisation des médias congolaise rend aléatoire l'avènement d'une presse responsable et indépendante, capable de rendre service à la démocratie naissante.

§ 2. Les agences de presse

L'article 6 de la loi n° 96-002 sur l'exercice de la liberté de la presse définit l'agence de presse comme « une entreprise de presse qui fournit, contre paiement, aux organes de presse, des informations, des reportages, des images et tous autres éléments ayant trait à l'information ». Aux termes de l'article 35 de la même loi : « Sans porter préjudice à l'entreprise privée, l'État peut créer et organiser des entreprises publiques de presse. Celles-ci fonctionnent en tant qu'établissements publics à caractère culturel, technique, industriel et commercial ». Tout en définissant le statut de l'agence nationale de presse comme un établissement public à caractère culturel, technique, industriel et commercial, la loi prévoit la cohabitation de cette agence à côté des entreprises privées de presse qui lui font concurrence. Cette cohabitation est assurée, en droit congolais, par la législation sur le commerce qui interdit toute concurrence déloyale.

A. L'agence nationale de presse

En RDC, l'agence nationale de presse s'appelle « Agence Congo Presse », en sigle, ACP. C'est un organe de presse public dont le siège social se trouve à Kinshasa et ses succursales ou bureaux dans les provinces congolaises. Elle offre une production multimédia diversifiée sur son site Internet (textes, photos, bandes audio, etc.) mais son effectivité, sa visibilité et son utilité posent question. Elle a été créée le 12 août 1960 par décret du Premier ministre de l'époque, Lumumba, en remplacement du bureau de représentation de l'Agence belge, Belga. Elle est dotée de la personnalité juridique par une ordonnance présidentielle du 3 février 1967 qui en a fait, un établissement public à caractère technique, administratif et commercial. Elle est rebaptisée « Agence Zaïre Presse » (AZAP) en 1971. Par une ordonnance du 2 avril 1981, elle a été reconnue entreprise publique placée sous la double tutelle technique et administrative du ministère de la Presse et de l'Information et du ministère du Portefeuille. En 1997, le régime de Laurent-Désiré Kabila l'a renommée, l'« Agence Congo Presse ». Les missions essentielles de l'ACP sont :

- 1 ° la recherche tant en RDC qu'à l'étranger des éléments d'une information exacte et objective à mettre, contre paiement, à la disposition des usagers ;
- 2 ° l'étude et la mise en œuvre des programmes et des moyens d'information par écrit et par image susceptibles de servir le crédit international de la RDC en assurant l'existence d'un réseau d'établissement lui conférant le caractère d'un organisme à rayonnement mondial ;
- 3 ° le développement du pays par les informations qu'elle diffuse ;
- 4 ° l'éducation de masses congolaises.

Le fonctionnement de cette agence est assuré par sept directions :

- 1 ° la direction de la rédaction ;
- 2 ° la direction administrative ;
- 3 ° la direction financière ;
- 4 ° la direction des infrastructures ;
- 5 ° la direction des études et des stratégies ;
- 6 ° la direction commerciale ;
- 7 ° la direction de l'audit interne.

Le siège de l'agence est à Kinshasa où elle reçoit et distribue les informations par le biais d'un réseau intérieur de 32 bureaux installés dans les chefs-lieux des provinces, des districts et des principaux centres du pays. Outre son bulletin de nouvelles électronique, l'ACP publie quotidiennement un bulletin physique d'informations destiné aux abonnés. L'essentiel de ses informations porte sur les grands événements ayant marqué la vie de la nation. Son effectif actuel en personnel est de deux cents journalistes.⁷³³ Son site Internet est : www.acpcongo.com.

Selon les prescriptions de l'article 36 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précitée, les médias de l'État doivent fonctionner dans l'indépendance, dans la neutralité et dans le respect du principe d'égalité de tous devant la loi et ne peuvent en aucune circonstance compromettre l'exactitude et l'objectivité de l'information. Mais l'Agence de presse congolaise a toujours été et demeure un outil de propagande du régime en place qui s'en sert pour rapporter ses différents faits, malgré la définition de ses missions qui seraient de servir l'intérêt général. Au lieu d'être un service public culturel, d'éducation et de formation du citoyen congolais, elle constitue le porte-parole du gouvernement qui s'en approprie.

L'autre facteur de son inaccessibilité au public est le fait que le bulletin de l'ACP est publié uniquement en français et porte plus sur les activités des institutions publiques, dont surtout celles du président de la République. Elle ne publie pas ses bulletins dans les quatre autres langues nationales comme c'est le cas avec la radiotélévision nationale (la RTNC). Elle publie rarement ou presque pas un discours contradictoire de l'opposition ni de la société civile, à tel point que la majorité des Congolais l'assimilent à une caisse d'enregistrement du pouvoir actuel comme c'est encore le cas avec la RTNC (qui fait l'objet d'une étude particulière dans la troisième partie de cette recherche). En outre, son bulletin électronique n'est accessible qu'à une petite élite qui peut avoir les moyens pour se connecter sur Internet car ce dernier reste un produit de luxe en RDC et aussi parce que sa connexion n'est possible que dans les villes électrifiées. Mêmes dans les milieux urbains, les coupures intempestives du courant ne permettent pas un accès maximal.

⁷³³ CSAC, « Qui sommes-nous », in www.csac.cd.net

B. L'agence de documentation et d'information africaine

L'Agence de documentation et d'information africaine (DIA) appartient à la conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) et se définit comme une agence de presse catholique diffusant des nouvelles culturelles, religieuses et socio-économiques. Elle s'occupe aussi de la promotion de la justice, de la conscientisation des peuples congolais pour la construction d'un pays démocratique. Cette agence offre deux types de services : un service national destiné à un public installé en RDC (médias, congrégations, communautés religieuses, organisations non gouvernementales et institutions politiques) et un service international. Ses bulletins sont diffusés par courrier électronique à un public varié.

Section 2 — La presse audiovisuelle

Cette section traite de la presse audiovisuelle publique et privée, de la presse audiovisuelle étrangère, de télécommunications et d'internet. C'est le titre III de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse en RDC qui prévoit en ses articles 50 à 72 ce type de presse. Il s'agit précisément, d'une brève description de la radiotélévision nationale congolaise, des télévisions privées commerciales et confessionnelles, des radios commerciales privées et confessionnelles, des radios communautaires associatives ainsi que des chaînes de radio et de télévision internationale et d'autres moyens audiovisuels de communication (ordinateurs et téléphones mobiles).

§ 1. La radiotélévision publique (RTNC)

La radiodiffusion publique congolaise n'a rien d'un service public de radiodiffusion car elle ne remplit pas les critères d'un service public. Nous préférons utiliser le concept de radiodiffusion d'État parce que, comme l'a dénoncé le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication dans son communiqué de presse du 16 juin 2016, ce média accorde 90 % de ses espaces aux activités politiques de la seule majorité au pouvoir.⁷³⁴ En outre, la Constitution en son article 24 comme la loi n° 96-002 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse en RDC, ne parlent pas non plus des médias de service public mais des médias d'État ou des médias officiels ou de la presse officielle. Ces médias d'État violent constamment les principes d'objectivité, d'impartialité, de pluralisme d'opinions et d'égal accès de tous aux médias de service public tels que prévus par l'article 24 de la Constitution et l'article 36 de ladite loi.⁷³⁵ Leurs missions légales de représentation des diverses composantes de la population et celles d'espace public d'expression pour les citoyens désireux de participer au débat public sont des missions fictives et non réelles.

En effet, dans la pratique, la ligne éditoriale de la RTNC concerne généralement le rapportage des activités du président de la République, celles du gouvernement, des deux chambres du Parlement et des autres institutions politiques du pays. Elles occupent l'écrasante majorité de ses programmes et de son journal parlé télévisé. Les faits sociaux et les principes démocratiques intéressant la population sont moins rapportés. Leur contrôle par le gouvernement congolais, leur financement, leur manque d'indépendance et d'impartialité, tant au niveau de leur programmation que leur gestion l'empêchent d'être qualifiés de service public. Contrairement aux prescriptions légales sur

⁷³⁴ Idem.

⁷³⁵ Article 36 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse en République du Zaïre (Journal officiel du Zaïre, n° spécial, août 2001, p. 5.).

la presse, la radio et la télévision publique restent une propriété privée du gouvernement et plus particulièrement du parti du chef de l'État. Le ministre des Médias y exerce un contrôle rigide et quotidien sur ce qui peut être diffusé. L'opposition ou les voix discordantes n'y ont pas accès sous plusieurs motifs fallacieux.

À propos justement de la RTNC, Marie-Soleil Frère considère que « La situation de guerre a aussi entraîné la caporalisation totale de la RTNC (radiotélévision nationale du Congo, ex Voix du Zaïre). La crise de l'entreprise audiovisuelle publique est d'ailleurs patente à Kinshasa comme dans les stations de province où, en plus du matériel obsolète et des ressources humaines peu motivées, des problèmes techniques entravent la diffusion. L'alignement systématique de la RTNC sur les positions gouvernementales, voire son rôle de propagandiste durant la période de conflit, a amené une grande partie du public à s'en détourner, d'autant que, dans les provinces, son signal est fréquemment interrompu, la station ne parvenant pas à couvrir les charges de sa retransmission auprès de son opérateur satellitaire ».⁷³⁶

Le diffuseur d'État, la radiotélévision nationale congolaise, exploitait au départ une chaîne de radio et une chaîne de télévision. En 1997, une deuxième chaîne a été créée à Kinshasa et la RTNC s'est scindée en : RTNC1 et RTNC2. Ces médias d'État couvrent à peine les centres urbains et une portion de la périphérie de Kinshasa, alors que les radios et les télévisions privées sont installées dans les agglomérations les plus reculées où ces prétendus médias de service public ne sont pas accessibles faute de moyens, d'équipement et d'un personnel qualifié. Ce média d'État est surtout présent à Kinshasa et dans chaque chef-lieu de province. Depuis un certain temps, ses équipements sont presque entièrement numérisés à l'exception de quelques équipements d'enregistrement et de production qui demeurent encore analogiques. Elle diffuse ses programmes en français et dans les quatre langues nationales à Kinshasa. Dans les provinces, elle diffuse en français et dans l'une des quatre langues nationales.

§ 2. Les chaînes de radio et de télévision privées

En effet, l'existence de la presse audiovisuelle privée à côté de la RTNC est consécutive à l'instauration du multipartisme et du pluralisme de l'offre médiatique en RDC. Jusqu'au 24 avril 1990, seule cette dernière, alors « La Voix du Zaïre » à l'époque, assurait le monopole public de la radiodiffusion. L'agence zaïroise de presse et quelques journaux proches du régime existaient à côté d'elle comme seuls médias existant dans ce pays et aux ordres du pouvoir dictatorial. Actuellement, les dernières statistiques du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication de 2015 renseignent qu'il existe actuellement en RDC, outre la RTNC et ses chaînes RTN1 et RTNC2, 297 radios privées, dont 94 commerciales, 103 confessionnelles et 100 communautaires. À cette liste s'ajoutent une radio humanitaire, la Radio Okapi appartenant à la Mission de l'ONU au Congo ainsi que 4 chaînes de radio étrangères (Africa n° 1, RTBF, RFI, BBC).⁷³⁷

La capitale Kinshasa est desservie par 39 chaînes de radio dont 26 commerciales, 10 confessionnelles et 3 communautaires, les 4 radios étrangères, plus la Radio Okapi qui couvre aussi tout le reste du territoire national et qui peut être captée au-delà du chef-lieu de chaque province. La Radio Okapi est la seule radio censée être nationale. S'agissant de la télévision, le CSAC relève l'existence de 95 chaînes de télévision privées, dont 66 commerciales, 26 confessionnelles et 3 communautaires (1 en province Orientale et 2 en province du Nord-Kivu). À cette liste s'ajoutent également la radiotélévision nationale, la RTNC et ses 2 chaînes (RTNC1 et

⁷³⁶ M.- S. FRÈRE, « République Démocratique du Congo : les médias en transition », Paris, Karthala « Politique africaine », 2005/1 (n° 97), p. 6, URL : www.cairn.info/revue-politique-africaine-2005-1-page-49.htm

⁷³⁷ www.csac.cd.net

RTNC2 qui diffusent seulement à Kinshasa) ainsi que 2 chaînes de télévision étrangères, TV5 Monde et Euronews.⁷³⁸

D'après l'organisation non gouvernementale de défense et de promotion de la liberté de la presse en RDC, JED, la prolifération des médias qui a vu le jour avec l'avènement du multipartisme politique est aussi due à un phénomène que les journalistes disent eux-mêmes « Un ministre, un journal » ou « Un ministre, une radio télé. Rien qu'avec le temps d'antenne réservé à tel ou à tel responsable politique, on comprend vite à qui appartient la chaîne ou à quel parti politique elle obéit ». ⁷³⁹ L'intrusion des hommes politiques congolais dans le secteur audiovisuel comme dans celui de la presse écrite, est une réalité qui a pour conséquence directe, la politisation des programmes et le contrôle des lignes éditoriales par la censure de toute information qui peut les mettre en cause ou nuire aux intérêts de leurs partis politiques.

De tous ces médias, la radio constitue le média audiovisuel le plus écouté car elle est captée dans les coins les plus reculés avec des transistors dont le prix est accessible à une majorité relative de la population congolaise. De nombreuses stations de radio se trouvent dans les grandes villes et utilisent l'énergie électrique en émettant sur la bande FM avec une infrastructure rudimentaire. Dans les villages congolais, la radio reste l'unique tribune d'expression des sensibilités politiques, sociales, économiques, philosophiques et religieuses du pays. La télévision reste encore un luxe pour la majorité des Congolais et fonctionne plus à la capitale Kinshasa et dans les grandes villes où l'alimentation en énergie électrique ne pose pas de problème qu'ailleurs dans les coins reculés comme les zones rurales où elle ne peut pas être captée. Ces radios et ces télévisions privées offrent des programmes diffusés en français et dans les quatre langues nationales (lingala, swahili, kikongo et tshiluba) selon qu'elles sont installées dans une province ou l'une ou l'autre langue est parlée. Elles diffusent aussi dans les langues locales.

La presse audiovisuelle congolaise se compose de trois secteurs d'activités : la production, la transmission et la diffusion. La transmission, c'est la liaison entre le centre de production et le centre d'émission. Elle s'effectue par câble, faisceaux hertziens, Internet, satellite, etc. La diffusion est la mise à l'antenne des émissions destinées à la réception par les téléspectateurs. La bande de fréquence modulée (FM), la télévision numérique terrestre, les antennes paraboliques (satellite) sont des voies de diffusion. La production quant à elle, consiste à concevoir et à éditer les programmes à diffuser (musique, film cinématographique, information, sport, etc.) et à les rendre accessibles sous divers supports.

Actuellement, les modes de diffusion des télévisions et des radios congolaises sont généralement la voie hertzienne terrestre analogique, le satellite et depuis décembre 2015, la voie numérique terrestre (télévision numérique terrestre et radio numérique terrestre). Certaines d'entre elles utilisent de nouvelles plateformes de diffusion comme le web (Internet). Le fantastique essor de la téléphonie mobile et celui d'internet justifient l'évolution vers le numérique car la voie analogique est fort gourmande en termes de fréquences. Des opérateurs du numérique comme le groupe sud-africain Multichoice, le groupe français Canal plus Afrique et le groupe chinois Star Times, développent en RDC, des services numériques payants (réseaux de distribution, décodeurs, contenus) qui permettent de capter plusieurs chaînes africaines et une explosion de la production de contenus locaux (comme les films nigériens de Nollywood à Kinshasa). Sous l'impulsion de l'Union africaine des télécommunications (UAT) et avec l'aide de l'UIT et un rôle important de l'Agence nationale française des fréquences (ANFR), la RDC a adopté la norme d'origine européenne (DVB-T2 et MPEG4).

Jusqu'en 2015, le spectre hertzien était la voie principale de diffusion des médias audiovisuels congolais mais elle était devenue une ressource rare et coûteuse, d'autant plus que l'évolution technologique a permis l'apparition des nouveaux services de télécommunication qui visent à

⁷³⁸ Idem.

⁷³⁹ JED, « Rapport annuel 2015 », Kinshasa en 2015, p. 32, URL : <http://www.jed-afrique.org/index>.

utiliser la même bande de fréquence, l'ultra hautes fréquences (UHF-470-862 MHz) car ayant une meilleure couverture, à puissance égale et une meilleure pénétration dans les bâtiments que les autres bandes de fréquences. Jusqu'alors, cette fréquence était dédiée aux télévisions et aux radios analogiques, le passage à la télévision et à la radio numériques (TNT et RNT) permet de la libérer, en partie, pour de nouveaux services mobiles qui contribueront au développement économique, à l'aménagement du territoire, à la cohésion sociale, à la promotion de la nouvelle démocratie. Elle permet la diffusion et la réception des images de meilleure qualité et la diffusion de plusieurs chaînes de télévision ou de radio sur la même fréquence grâce à un multiplex (utilisation d'un décodeur sur une prise Peritel).

En attendant la mise en route effective de la voie numérique terrestre, beaucoup de ces médias privés font usage d'une infrastructure hybride (analogique et numérique), tandis que d'autres encore, recourent entièrement à l'analogique (les radios communautaires associatives) avec des équipements rudimentaires et obsolètes tels que les dictaphones à bande, des lecteurs de cassettes, des batteries d'accumulateurs comme source d'alimentation énergétique, etc. Pour cette fin, un décret n° 14-021 du 2 août 2014 portant création, organisation et fonctionnement du Comité national de la migration vers la télévision numérique terrestre, institue en son article 17, un Comité de pilotage de la migration numérique (CNM/TNT) qui procède à des appels de candidatures pour la fourniture des services de la télévision numérique terrestre à vocation nationale ou régionale pour le réseau public et à l'examen des dossiers des soumissionnaires privés pour les réseaux privés. Un autre arrêté interministériel n°CAB-M-CM-LMO-006-2015 du 25 avril 2015 portant procédure d'autorisation d'exploitation de la télévision numérique terrestre a été signé par le Vice-premier ministre et ministre en charge de nouvelles technologies de l'information (NTIC) et le ministre en charge des Médias et porte définition des acteurs du nouveau paysage audiovisuel congolais, récupération des fréquences et interdit l'importation des récepteurs analogiques en RDC. Les catégories de services concernés par ces différents textes sont :

- 1° le service d'édition de programmes ou édition de contenus ;
- 2° le service de multiplexage ;
- 3° le service de diffusion ;
- 4° le service de télédistribution ;
- 5° le service payant ou gratuit ;
- 6° le service thématique ou généraliste ;
- 7° le service en définition standard ou haute définition ;
- 8° le service d'édition en ligne ;
- 9° les services linéaires et/ou services enrichis ou services interactifs ;
- 10° la commercialisation des matériels et équipements numériques.

Tout dépôt de dossier de demande d'un de ces services donne lieu, suivant le service, la zone ou l'opération visée, au paiement des frais non remboursables fixés de la manière suivante :

- 1° un éditeur de programme communautaire : 188.200 francs congolais (fc) ;
- 2° un éditeur de programme commercial : 941.000 francs congolais ;
- 3° un opérateur de multiplex : 3.764.000 francs congolais ;
- 4° un diffuseur privé : 7.528.000 francs congolais ;

5° un fournisseur de services (télédistributeur) : 9.410.000 francs congolais

Comme nous pouvons déjà le constater, ces frais ne concernent que le dépôt et l'étude du dossier de la demande d'autorisation. Outre le paiement de ceux-ci, l'éditeur de services devra payer chaque année une taxe ou redevance fixée par un autre arrêté ministériel. Ces sommes sont parfois énormes pour de petites associations sans but lucratif qui se recherchent dans la création d'une radio ou d'une télévision associative et communautaire.

Il nous semble que ces différents arrêtés sont illégaux dans la mesure où seule une loi au sens strict du terme peut fixer les conditions de diffuser un programme de radiotélévision. Pour faire œuvre utile, il aurait fallu modifier la loi n° 96-002 du 22 juin fixant les modalités de l'exercice de la liberté de presse en RDC, en l'adaptant à l'évolution technique de la télévision et de la radio numérique terrestre, voire à l'évolution électronique pour faire de l'internet, un mode de diffusion audiovisuelle car cette loi est muette à ce sujet. A nouveau, c'est l'exécutif congolais qui prend le dessus pour entraver le développement de ce secteur.

Certains radiodiffuseurs commerciaux et confessionnels recourent rapidement à la voie numérique avec un équipement numérisé. Mais beaucoup d'autres sont démunis en la matière à cause des contraintes financières et de l'accès limité à l'électricité. Leur capacité de production est parfois entravée par le manque d'équipements adéquats et de pièces de rechange indisponibles en cas de panne. Chaque radio dispose de son émetteur propre, à la capitale comme en province mais souvent la technologie exploitée est obsolète.

Dans la réalité, la technologie numérique pose encore beaucoup de difficulté d'ordre technique, de programmation et de maintenance mais aussi de coût car ce n'est pas n'importe quel radiodiffuseur qui peut se procurer l'équipement entier. Il en est de même des téléspectateurs et des auditeurs, la majorité en tout cas, aura difficile à se procurer des décodeurs pour adapter leur télévision à la nouvelle technologie. Déjà, beaucoup n'ont même pas les moyens pour s'acheter un journal. La planification du passage des signaux analogiques de la diffusion audiovisuelle terrestre au numérique implique une préparation accrue. Ce bouleversement des normes et des habitudes représente une véritable révolution induisant des changements dans la façon de produire, de distribuer et de consommer la radio et la télévision. Elle nécessite des choix relatifs à l'évolution du cadre réglementaire, à la diversité de l'information et des œuvres audiovisuelles produites et diffusées, avec l'implication de l'ensemble d'acteurs du secteur (mobilisation des organismes publics, des chaînes publiques et privées, des opérateurs de la téléphonie mobile et d'internet, etc.).

Par ailleurs, le fonctionnement de ces médias audiovisuels privés est hypothétique à cause du manque de formation du personnel et la de précarité de conditions de travail. Très peu de ces médias emploient des journalistes professionnels engagés dans un lien contractuel avec l'éditeur de service qui lui-même n'a aucune notion de la gestion d'une entreprise de presse. Il s'ajoute à ce manque de formation professionnelle, les difficultés financières car ces médias produisent moins de films qui peuvent concourir à leur financement. Ils sont très dépendants des apports personnels des dignitaires politiques, des pasteurs d'églises et autres mécènes qui imposent leur loi ou leurs programmes de diffusion. En l'absence de production propre, les radios comme les télévisions comblent leurs heures d'antenne avec des plages musicales ou des programmes reçus de ces mécènes ou encore des prêches religieux. Les télévisions commerciales ne sont pas en reste. Elles manquent de ressources et sont privées de la publicité dont le marché, dominé par les entreprises brassicoles et de télécommunication, est presque exclusivement attribué à la RTNC.

Actuellement, le secteur audiovisuel congolais est certes diversifié et le pluralisme des médias est une réalité grâce à la création de plusieurs radios et télévisions privées de toutes tendances. Mais la qualité des contenus de ces médias pose encore question en raison de la qualification professionnelle des journalistes et autres animateurs qui violent constamment les règles déontologiques. D'autres facteurs internes ou externes à la profession affectent aussi le même contenu. Entre autres facteurs, nous pouvons citer la corruption et l'influence politique.

§ 3. Les chaînes de radio et de télévision étrangères

Nous ne pouvons pas parler du paysage médiatique congolais sans faire état de la présence et du rôle combien important des médias internationaux. En effet, en RDC, les chaînes de radio et de télévision internationales sont devenues si familières aux auditeurs que leur réception dans le pays influence les médias locaux. Leur apport en matière d'information, de pluralisme et de liberté de choix est indéniable. C'est l'information qu'elles diffusent qui fait parfois preuve de crédibilité, même si elle dérange les pouvoirs en place qui les accusent d'être des vecteurs de propagande, d'aliénation culturelle des auditeurs, d'impérialisme et de déstabilisation des régimes africains. En réalité, il n'en est rien de toutes ces accusations qui constituent une forme de censure indirecte car n'ayant pas de mainmise sur celles-ci, ils s'imaginent n'importe quelle sorte de moyen pour les faire taire ou interdire leur réception en RDC. Ainsi, le signal de réception de la RFI a maintes fois été coupé sur décision du ministre de l'Information et de la Presse. Pourtant, elles sont porteuses d'enjeux politiques et sociaux importants. Elles ont aussi contribué à la démocratisation de la vie politique en dénonçant, d'une part une vieille dictature qui était décriée en occident et d'autre part, en dénonçant les différentes exactions commises par les différents régimes. Il en était ainsi du massacre des réfugiés rwandais par le régime de Laurent-Désiré Kabila en 1996 et en 1997. La chaîne française, RFI, avait dénoncé ces massacres systématiques.

Les chaînes de radio et de télévision étrangères font donc grandement partie du paysage audiovisuel congolais. Elles constituent l'une des sources d'information les plus importantes et les plus crédibles. Pour l'Institut Panos Paris, dans son étude sur la situation des médias congolais en 2004, « La presse étrangère est devenue la source d'information et est généralement relayée par les médias locaux d'opposition qui y trouvent leur compte pour lutter contre le régime totalitaire. Dans plusieurs localités du pays, voire dans plusieurs centres urbains, elle couvre les carences consécutives au silence dans lequel sont plongés les médias privés et publics, à l'épreuve de certaines dispositions dirigistes et liberticides ».⁷⁴⁰ La Radio France Internationale (RFI), la Deutsche Welle (La Voix de l'Allemagne), la « British Broadcasting Corporation » (BBC), la Radiotélévision Belge francophone (RTBF), la « Voice Of American » (VOA), l'« Africa n° 1 », sont les principales chaînes de radio étrangères les plus écoutées par les Congolais dans les villes comme dans les campagnes. À Kinshasa, ces radios émettent sur la bande FM (BBC-92,7, RFI-105,0, Africa n°1-89,6, RTBF-99,2). D'autres radios étrangères ou de pays voisins comme la Radio rwandaise, les radios du Congo, la Radio burundaise, sont captées sur les petites bandes (SW) à Kinshasa comme dans les provinces ou même dans les fins fonds du pays. À ces radios s'ajoutent deux chaînes de télévision étrangères : TV5 Monde et Euronews qui diffusent en langue française à Kinshasa uniquement.

La Radio Okapi, est la Radio humanitaire de la Mission de l'ONU en RDC qui s'ajoute à cette liste des chaînes internationales. Elle a été créée le 25 février 2002 par la Fondation Suisse, Hirondelle, spécialisée dans la création des médias en zones de conflits, dans le but de renforcer la paix. Elle bénéficie des moyens logistiques considérables de l'ONU (équipements, salaires du personnel, réseau informatique, déplacements aériens, liaison satellite, etc.) et reste la seule chaîne qui couvre tout le territoire national, soit par ses propres antennes en provinces, soit par le décrochage sur une station locale. Elle diffuse ses programmes en français et dans les quatre langues nationales (swahili, lingala, tshiluba et kikongo). Elle diffuse de l'information générale et privilégie les préoccupations des populations congolaises comme le dialogue entre Congolais, plutôt que la diffusion sur les activités de maintien de la paix de la Mission des Nations unies au Congo.

Cependant, malgré ses mérites, le fonctionnement de la Radio Okapi suscite plusieurs interrogations par rapport à sa réelle indépendance et à sa pérennité en RDC :

- 1° la mainmise de la MONUSCO dont la direction de l'Information accentue son contrôle sur son fonctionnement ;

⁷⁴⁰ Institut Panos Paris, « Situation des médias en République Démocratique du Congo », op. cit., p. 83.

- 2° l'intégration de la Radio Okapi au paysage médiatique congolais car tous les postes décisionnels sont occupés par du personnel expatrié (direction d'antenne, direction des programmes, rédaction en chef, direction des antennes locales en provinces, etc.) ;
- 3° la frustration du personnel local en matière de choix éditorial, de barèmes salariaux (les salaires des expatriés sont de loin supérieurs à ceux des locaux) ;
- 4° l'avenir de ce média international humanitaire qui est appelé à fermer ses portes à la fin de la Mission des Nations unies en RDC.⁷⁴¹

Dans leur fonctionnement, ces médias font face à deux écueils. D'un côté, ils sont sollicités par les gouvernements de leurs pays d'origine pour livrer certaines informations politiques ou stratégiques considérées par le gouvernement congolais comme susceptibles de porter atteinte à la sécurité et à la souveraineté du pays et sont donc qualifiés d'espions au service de leur pays. Du côté congolais, le gouvernement a tendance à vouloir les manipuler dans sa propagande mais ces derniers lui opposent leur indépendance structurelle. D'où le bras de fer entre les médias étrangers et celui-ci qui n'hésite pas à arrêter leurs signaux de diffusion.

Cependant, l'accès aux médias internationaux est parfois restreint par les pouvoirs publics selon les périodes d'élections, de tensions ou de guerre. Ces restrictions peuvent porter sur la coupure des signaux des chaînes internationales de radio et de télévision, sur l'interdiction de certains journaux, sur le refus d'accréditation (cas de la journaliste Ghislaine Dupont de la RFI, de Thierry Michel des films de la Passerelle, etc.). Ces restrictions sont à déplorer car seuls les médias congolais n'arrivent pas à créer un espace public ouvert et libre où les préoccupations relatives à la vie des citoyens peuvent être soulevées et débattues. Celles-ci sont de nature à vouloir confiner les populations congolaises dans une sorte d'ignorance qui ne peut, certes pas, contribuer à la promotion de la démocratie en RDC.

§ 4. Les nouvelles voies de radiodiffusion

En RDC, les nouvelles voies de radiodiffusion ou de communication sont la téléphonie mobile et l'internet. Ces nouveaux moyens de radiodiffusion électronique permettent de déjouer, d'un point de vue démocratique et technique, le contrôle, le verrouillage et la censure de l'information. Espace immatériel, polycentrique et ignorant les frontières géographiques, l'internet permet une très grande fluidité de l'information. Il définit un nombre quasiment illimité de canaux de diffusion de l'information que sont les sites web, les réseaux sociaux ou forums de discussion. Ces nouvelles voies de radiodiffusion se posent en contrepoids aux médias officiels (presse écrite, radio et télévision) qui détenaient, jusqu'en 1990, le monopole de l'information. Elles permettent de contrecarrer les tentatives récurrentes de museler les médias privés. En effet, dans ce pays, les tentatives de filtrage de contenus et de mise en place systématique des dispositifs de contrôle du gouvernement n'aboutissent pas parfois à un système de censure efficace, comparable à celui qui entoure les médias traditionnels comme la presse écrite, la radio et la télévision.

Dans ce pays, les libertés d'expression et de la presse subissent des entraves de toutes sortes. Ces nouvelles voies de radiodiffusion mobiles constituent donc une opportunité pour la presse, les acteurs politiques, la société civile et les citoyens, pour s'exprimer sur toutes questions d'intérêt national. L'internet est un refuge (grâce à l'anonymat qu'il permet) à partir duquel les dissidents, les leaders politiques d'opposition, les militants des droits de l'homme et les autres membres de la société congolaise peuvent librement dénoncer la corruption et les atteintes aux droits et aux libertés. Le téléphone comme l'internet sont deux autres médias utilisés en RDC. Depuis les années 2000, après la réunification du pays qui a ouvert le marché à plusieurs entreprises de télécommunication (sud-

⁷⁴¹ Idem, p. 76.

africaine, chinoise, indienne, belge, française, etc.), le téléphone portable est actuellement utilisé par de millions des citoyens qui peuvent, grâce à lui, suivre en direct tout ce qui se passe aux quatre coins du pays. Selon une étude de la Radio Okapi réalisée en 2014 et publiée le 9 juin 2015, sur un marché de 45 millions d'utilisateurs potentiels de téléphone cellulaire, 15 millions des personnes sont abonnées aux réseaux de téléphonie cellulaire, malgré la crise économique multiforme que connaît le pays depuis plusieurs années.⁷⁴² Les opérateurs Orange, France Télécom, Vodacom, Congo Chine Télécom, font partie du paysage congolais de la télécommunication. Ils sont installés presque sur tout le territoire national.

Avec la Radio Okapi, le téléphone portable est parmi les médias qui couvrent tout le territoire national et qui bénéficient de la confiance des Congolais qui en font plusieurs usages. Il sert de moyen de paiement, d'information. Il sert aussi de support mobile de certains médias audiovisuels qui possèdent une connexion à l'internet. L'utilisation du téléphone portable a aussi été remarquable pendant les périodes de guerres. Il a été utilisé par beaucoup de Congolais pour dénoncer des exactions, prévenir des massacres ou regrouper des familles séparées.

L'utilisation d'internet est dans une proportion plus réduite. Les connexions sont lentes, les pannes fréquentes et les abonnements très coûteux pour une population majoritairement pauvre. Très récemment, une journée sans presse a été organisée à Kinshasa et ailleurs comme à Lubumbashi, au Katanga, pour dénoncer le coût très élevé de la connexion à l'internet. D'aucuns pensent que c'est à cause de la surtaxation du gouvernement congolais que les opérateurs augmentent le prix de ce produit, d'autres en veulent au pouvoir actuel de Joseph Kabila qui devient très autoritaire et qui a commencé à censurer l'utilisation d'internet en prévision des éventuels troubles dus à la prolongation de son mandat. Mais, malgré ce coût élevé de cette connexion, des cybercafés ouvrent leurs portes à Kinshasa et dans presque toutes les grandes villes du pays et servent parfois de « Maisons de presse » à la congolaise.

Section 3 — Le statut du journaliste congolais et les corporations

Dans cet état des lieux des médias opérant en RDC, il est impérieux de dire un mot sur le statut du journaliste congolais et sur les différentes corporations professionnelles. En effet, les communicateurs de la presse doivent être des professionnels avec un statut bien défini et particulier, jouissant d'une protection contre toute atteinte ou toute répression injustifiée qui peut constituer une censure de la liberté d'expression de la presse. Le journaliste, parce que c'est de lui qu'il s'agit, doit jouir de meilleures conditions de vie et de travail qui permettent d'exercer sa profession en toute intégrité, indépendance et objectivité. C'est ce statut qui leur est reconnu légalement qui doit garantir celles-ci. La corporation l'aidera à défendre ses droits et ses intérêts en s'associant aux autres collègues. Elle est d'autant plus utile pour l'organisation de la profession, l'autorégulation ainsi que la formation des journalistes et autres professionnels de médias.

§ 1. Le statut actuel du journaliste congolais

La presse joue un rôle fondamental dans une démocratie. Dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, elle doit communiquer des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général.⁷⁴³ Il ensuit que la liberté d'un journaliste de diffuser ses opinions diffère de celle

⁷⁴² Radio Okapi, « Étude du marché du téléphone cellulaire », publié à Kinshasa le 9 juin 2015, URL : www.radiookapi.net/actualités

⁷⁴³ Cour eur. D. H., arrêt Handyside du 7 décembre 1976, Public. Cour eur. D. H., Série A., n° 24, § 49, cité par K. LEMMENS, op. cit., p. 148 et ss.

d'un individu privé. Les deux doivent jouir des statuts différents en matière de liberté d'expression. En assumant une mission d'intérêt général, celle d'informer ses concitoyens des affaires de l'État, le journaliste doit être plus protégé chaque fois qu'il fait face à toute pression de tout bord (l'entreprise de presse qui l'emploie, la corporation, l'État et le citoyen) qui risque de le détourner de cette mission fondamentale.

En RDC, le statut du journaliste est régi par l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981. Celui-ci ne concerne que les seuls journalistes de la radiotélévision nationale congolaise, la RTNC mais n'assure aucune protection particulière à ces derniers. Cette ordonnance-loi a régi la presse du Zaïre jusqu'à la promulgation de la loi n° 96-002 précitée. De l'analyse de celle-ci, il ressort qu'elle est plus répressive que protectrice et ne contient aucune autre disposition qui définit expressément les contours de la liberté d'expression du journaliste.⁷⁴⁴ Pour Nkubito, « la liberté d'expression du journaliste n'a rien de spécifique en droit congolais et ne jouit d'aucune protection particulière qui pourrait la différencier de celle reconnue à tout citoyen congolais. Ce n'est pas normal pour quelqu'un dont l'outil de travail est essentiellement la parole, l'écrit ou l'image. Toutes les autres professions qui utilisent la parole, tel que celles d'avocats ou de parlementaire jouissent d'une certaine immunité dans l'exercice de leur profession ».⁷⁴⁵

Lors du colloque sur l'éthique de la presse dans le processus de démocratisation au Zaïre,⁷⁴⁶ les professionnels des médias ont relevé de nombreuses incohérences contenues dans ce texte : « Les journalistes congolais sont soumis à plus de contraintes qu'à la liberté. Elle constitue une police de presse, pour reprendre les termes des participants, compte tenu de l'ensemble d'obligations, d'interdictions et des formalités dont la violation entraîne des sanctions. Outre cette répression à outrance, les journalistes congolais n'exercent pas dans le lien d'un contrat de travail et ne sont pas payés ou sont payés mais ne reçoivent que de très maigres salaires, les rendant des clochards qui doivent trafiquer leur profession. Cette précarité des conditions de travail aboutit à la généralisation de la corruption dans la profession et se manifeste souvent sous une forme typiquement congolaise dite Coupage. Selon Yve Renard, « Le coupage est la dérive quotidienne du journaliste congolais ».⁷⁴⁷ Il s'agit d'une corruption systématique consistant à se faire payer, non pas par son journal mais par la personne ou l'institution qui est l'objet de son reportage. Le journaliste qui reçoit l'enveloppe la partage avec sa hiérarchie mais la main qui donne cette enveloppe attend que le reportage lui soit favorable ou nuise à un adversaire politique si c'est un homme politique qui l'a donnée.

Ce phénomène de coupage implique tout simplement qu'il faut payer pour diffuser des informations et que la propagande et la publicité ont remplacé l'information. Pour le même auteur, « c'est un mélange des genres complet entre informations, publicité, sponsoring et corruption pure et simple ».⁷⁴⁸ Celui-ci s'est développé en RDC à cause du manque d'un cadre légal et réglementaire suffisant et du non-respect des droits élémentaires du journaliste. L'absence de ce cadre rend difficiles le respect des règles professionnelles et l'application de sanctions à leur égard. Ainsi la diffamation, la publication de rumeurs, les appels à la haine, les informations fantaisistes, subjectives, basées sur des commentaires plutôt que sur des faits, sont les maîtres mots du journaliste congolais.

L'absence de sanction d'un côté, c'est-à-dire, l'impunité d'un côté, la corruption de l'autre, sont deux conséquences de l'inorganisation légale et structurelle de la presse congolaise. Les victimes en sont nombreuses : la presse et la démocratie naissante en RDC qui a besoin d'informations

⁷⁴⁴ J. M'PERENG DJERI, op. cit., p. 156, citant N.Y. NKUBITO, « La loi sur la presse : le journaliste est loin d'être protégé », Conférence de presse, in *Le Soft de Finance* n° 38, 8 août 1991, p. 2.

⁷⁴⁵ Idem, p. 157.

⁷⁴⁶ Colloque sur « l'éthique de la presse dans le processus de démocratisation au Zaïre », Service de la communication de l'Église du Christ au Zaïre (ECZ), Kinshasa, du 8 au 12 septembre 1993, cité par J. M'PERENG DJERI, op. cit., p. 157.

⁷⁴⁷ Y. RENARD, « Des médias entre prolifération anarchique, impunité et pauvreté : Le défi de la reconstruction du champ médiatique en RDC », *Afrique contemporaine* 2008/3 (n° 227), Bruxelles, De Boeck Supérieur, p. 9.

⁷⁴⁸ Idem.

fiables et qualitatives pour alimenter le débat public. Le public congolais en est une troisième, d'autant plus qu'il ne peut pas accéder à l'antenne d'une presse qui fonctionne dans cet état de désordre structurel. Pour sortir la presse congolaise de cet état de précarité, il faut abroger l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statut du journaliste congolais, en élaborant une législation qui définit au mieux le statut de tous les journalistes congolais et prévoit les avantages précis qui seront attribués à ces derniers. Il sera de l'obligation de l'autorité administrative de régulation du secteur de faire respecter, par la sanction, cette législation. La nouvelle législation devra prévoir la formation des journalistes congolais pour les rendre plus compétents et indépendants dans leur profession.

§ 2. Les différentes corporations professionnelles

Les corporations de journalistes sont autant utiles pour la défense de leurs intérêts que pour les éditeurs eux-mêmes. Elles jouent un rôle crucial dans la promotion des règles éthiques et déontologiques, l'autorégulation de la profession et la mise en œuvre d'une stratégie de développement de médias autonomes. Les corporations professionnelles rendent les journalistes plus solidaires et plus indépendants. En Belgique par exemple, le législateur de la Communauté française souligne l'importance de la corporation ou société de journalistes en faisant obligation à tout éditeur des services de médias audiovisuels, s'il diffuse de l'information, de reconnaître une société interne de journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'informations et sur la désignation du rédacteur en chef. Cette société interne est composée de journalistes représentant la ou les rédactions de l'éditeur de services.⁷⁴⁹

En effet, contrairement à la presse dans les démocraties occidentales où elle bénéficie d'une large autonomie de fonctionnement malgré certaines contraintes économiques ou sociales (concentration des entreprises des médias, crise de confiance), en Afrique et particulièrement en RDC, la presse fonctionne dans des conditions difficiles d'insécurité, de censure, de précarité et d'organisation structurelle qui l'entraînent dans un désaveu social. Elle doit lutter et parfois négocier avec les mêmes prédateurs pour son indépendance, facteur nécessaire à l'accomplissement de sa mission principale d'information.

Pour parer à tous ces écueils qui se répercutent sur l'information, les journalistes de la presse dans ce pays ont intérêt à se regrouper en corporations ou en syndicats comme c'est le cas ailleurs, en Belgique, avec le regroupement des journalistes professionnels francophones au sein de l'association des journalistes professionnels, en sigle l'AJP. Selon cette même Association, « la solidarité entre journalistes s'avère de plus en plus nécessaire pour défendre la profession dans son ensemble car toute atteinte aux droits des uns nuit à ceux des autres. »⁷⁵⁰ Ces regroupements ou ces syndicats se présentent alors comme un cadre de lutte pour arracher des aides et d'autres avantages ou de défense des intérêts des journalistes et autres professionnels des médias. C'est un cadre de concertation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des journalistes, un cadre de mise en œuvre d'une stratégie de développement et de protection des médias. Il s'agit, enfin, d'un cadre de détermination des conditions optimales de pratique professionnelle comme la formation permanente. Ces regroupements seront l'instance appropriée pour gérer le titre de journaliste et le protéger contre toute intrusion qui nuirait ou discréditerait la profession.

En RDC, aux termes de l'article 53 de l'ordonnance-loi portant statut du journaliste congolais, « Tout journaliste professionnel a le droit de s'affilier à toute organisation professionnelle ou syndicale

⁷⁴⁹ Lire à ce sujet l'article 36 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels du 12 mars 2015.

⁷⁵⁰ AJP, « Le guide du pigiste. Être journaliste indépendant en Belgique », 3e éd., Bruxelles, 2014, p. 14.

compatible avec les options du pays en vue d'assurer la défense de ses intérêts matériels et moraux. Il est libre d'exercer toute activité au sein de l'UPZA ou de la délégation syndicale ». Cette disposition légale se trouve, implicitement, affirmée par l'article 25 de l'actuelle Constitution qui ne parle pas expressément de liberté d'association mais de liberté des réunions pacifiques. Mais à l'époque, en 1981, il était presque impossible de créer une organisation professionnelle ou syndicale car il n'y avait que l'Union des travailleurs zaïrois, l'UNTZA, dirigée par les cadres du MPR qui avait droit de cité car bien contrôlée par les services du dictateur Mobutu. Pour les journalistes, surtout ceux des médias publics comme l'Office zaïrois de radio et de télévision, l'OZRT et l'Agence Zaïre Presse, l'AZAP, il leur était obligatoirement demandé de s'affilier à l'Union de la presse du Zaïre, l'UPZA. Certains termes de cette disposition le prouvent : « ...a le droit de s'affilier à toute organisation professionnelle ou syndicale compatible avec les options du pays... ». Il n'y avait donc, ni pluralisme politique, ni pluralisme syndical, ni pluralisme médiatique. Ce dernier n'a vu le jour qu'en 1990, après la libéralisation de la vie politique. Cette Union était aussi dirigée et contrôlée par des journalistes militants acquis aux idéaux du parti État, le MPR.

Actuellement au manque criant de formation des journalistes congolais et au désintérêt croissant de la population qui constituent sans doute des facteurs défavorables à une pratique journalistique responsable, s'ajoute l'absence des structures professionnelles. Selon l'Institut Panos Paris, « plus de 4500 personnes seraient employées à ce jour dans les médias congolais et se revendiquent journalistes. Plus de 500 appartiennent aux médias publics (avec un statut d'agent de carrière de l'État), près de 2000 aux radios privées et environ 1500 à la presse écrite privée ».⁷⁵¹ L'unique structure professionnelle fédératrice censée représenter l'ensemble de la profession et chargée de délivrer la carte de presse, est demeurée, des années durant, l'Union de la presse congolaise, l'UPC, créée en 1970, anciennement l'UPZA, l'Union de la presse du Zaïre. Structure officielle financée durant les années de monopole étatique par le gouvernement, elle a été rendue illégitime par l'émergence, de fait, du pluralisme des médias et de plus, est entrée en léthargie dès que le financement du pouvoir a cessé.⁷⁵² Mais elle n'inspire pas confiance du fait de son passé et de sa direction assurée par des journalistes des médias publics nommés par le gouvernement.

Avec la libéralisation du secteur médiatique vers les années 1990, de nombreuses associations et organisations professionnelles ont vu le jour, répondant tantôt à des besoins manifestes du terrain, tantôt à des ambitions personnelles, tantôt encore à des préoccupations sectorielles (la radio, la presse écrite ou la télévision), à des affinités thématiques (journalistes sportifs, journalistes judiciaires, etc.) ou réunissant des catégories de personnel (les chefs d'entreprise, les employés, les femmes, etc.). Devant une telle dispersion des initiatives, une fédération de toutes ces structures, la FOPROMEDIA (Fédération des organisations des professionnels des médias), a finalement vu le jour afin de présenter aux éventuels partenaires extérieurs, désorientés par la multiplicité des associations, un interlocuteur unique.⁷⁵³

C'est dans ce contexte que du 3 au 5 mars 2004, s'est finalement tenu le congrès national de la presse, réunissant plus de deux cents délégués, membres de la profession venant de toutes les provinces du pays. À l'issue de ce conclave, une nouvelle structure fédératrice a vu le jour, l'UNPC (Union nationale de la presse congolaise), avec à sa tête un comité directeur qui fait la part belle à la presse privée. L'UNPC s'est donné pour mandat de :

1° coordonner les activités des groupements et associations ;

2° défendre la liberté de la presse et ses droits et intérêts généraux ainsi que ceux des membres ;

⁷⁵¹ Institut Panos Paris, « La situation des médias en RDC », avril 2004.

⁷⁵² La délivrance de la carte de presse constituait l'unique compétence de l'UPC. Elle était octroyée à n'importe quel candidat payant sa cotisation, sans contrôle de la réalité de son activité journalistique. Le seul avantage matériel qu'elle procurait était la gratuité des transports publics aujourd'hui pratiquement inexistantes à Kinshasa et dans les provinces.

⁷⁵³ Idem.

- 3° d'organiser la profession et de la représenter à l'intérieur comme à l'extérieur du pays ;
- 4° promouvoir la presse sur le plan moral, professionnel et matériel ;
- 5° de maintenir les contacts et de promouvoir les échanges de vues entre la presse et les institutions publiques et privées ;
- 6° organiser la formation professionnelle et syndicale en faveur de ses membres.

Malheureusement avec cette structure, le risque est grand pour le staff dirigeant d'être récupéré par le pouvoir et de se comporter en supérieur hiérarchique des autres collègues, d'une part mais d'autre part, avec la corruption qui gangrène presque toutes les institutions du pays, ce même staff peut se laisser facilement corrompre pour ne pas sanctionner un journaliste récalcitrant, utilisé par le même pouvoir. L'exemple frappant est celui d'un journaliste de la RTNC qui suspendu pour cause de son manque avéré de professionnalisme par l'actuel CSAC, s'est vu réhabilité par le ministre en charge des Médias à l'insu de cet organe de régulation qui n'avait qu'à s'incliner devant cette décision arbitraire.⁷⁵⁴ L'on sait aussi, que dépourvu de moyens, cette structure ne fonctionne presque qu'à Kinshasa, la capitale. Au niveau provincial, les journalistes se sentent abandonnés par ses succursales qui sont complètement dépourvues des moyens de toutes sortes. En outre, les réflexes propagandistes continuent à hanter cette structure au point de remettre en cause son indépendance et sa neutralité. En effet, certains membres du staff dirigeant continuent à jouer les porte-voix d'une des tendances représentées au gouvernement et deviennent un grand danger pour la sécurité des autres membres ou d'autres organisations qui se présentent comme des membres de l'opposition.

§ 3. L'existence d'un code de déontologie

Un code de déontologie est un recueil des normes professionnelles qui définit publiquement les fonctions, les droits et les devoirs des journalistes en leur offrant des principes directeurs concernant la meilleure façon de préserver l'autonomie de la profession et de servir l'intérêt public.⁷⁵⁵ Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 21 janvier 1999, « si le droit à l'information et la liberté d'opinion ont une place essentielle dans une société démocratique, toute personne souhaitant communiquer sur des questions d'intérêt général se doit de le faire dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités.⁷⁵⁶ Elle ne peut franchir certaines limites tenant notamment à la protection de la réputation, de la sécurité nationale, des droits d'autrui, à la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles, etc. ». ⁷⁵⁷ C'est quand ces devoirs et ces responsabilités sont violés qu'une ingérence dans l'exercice de la liberté de la presse peut trouver une justification. Sinon l'immixtion ne peut se justifier que si : elle est prévue par loi, elle est nécessaire dans une société démocratique et si elle poursuit un des buts légitimes énumérés à l'article 10 alinéa 2 de la Convention européenne des droits de l'homme ou par d'autres textes internationaux visant la protection de ces deux libertés, dont l'article 19, alinéa 3 du PIDCP.⁷⁵⁸

Le Tribunal civil de Bruxelles s'exprimant à ce propos, n'a cessé de rappeler l'importance de la déontologie journalistique : « communément admis, tant par la déontologie des journalistes d'investigation que par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence interne, que les principes suivants doivent être scrupuleusement respectés par les

⁷⁵⁴ Nous citons Monsieur Adjaté, journaliste de la RTNC qui passait ses journées à cette télévision publique en lançant des attaques presque injurieuses contre les opposants politiques.

⁷⁵⁵ Yavuz Baydar, in « pratique de l'autorégulation. Les questions et les réponses », Vienne, OSCE, 2008, p. 25.

⁷⁵⁶ F. JONGEN, « Presse-délit de presse-internet-libertés publiques-généralités-liberté d'expression- vie privée- informations tronquées », in J.L.M.B., Bruxelles, Larcier, 2010/3, p. 132.

⁷⁵⁷ Idem.

⁷⁵⁸ F. JONGEN, op. cit., p. 132, citant A. STROWEL et Fr. TULKENS, « Prévention et réparation des préjudices causés par les médias », Bruxelles, Larcier, 1998, p. 14.

journalistes ; s'agissant de faits, il convient que leur véracité ait été recherchée dans toute la mesure des moyens mis à la disposition du journaliste qui doit agir avec objectivité, loyauté et discernement. Cela implique, notamment, le recoupement et la vérification des sources d'information (...); s'agissant de jugements de valeur qui par définition ne peuvent être soumis à une exigence d'exactitude, il convient de ne pas tomber dans l'injure ou l'atteinte fautive à l'honneur et à la réputation ».⁷⁵⁹

Pour François Jongen, « le fait de donner des informations de manière non complète peut en altérer tout à fait le contenu et être dès lors aussi fautif et préjudiciable pour les personnes que ne l'est la diffusion d'une information inexacte... ».⁷⁶⁰ Pour sa part, Madame Milquet confirme la nécessité pour le journaliste de s'armer d'une certaine prudence dans sa mission d'informer le public : « Le journaliste doit s'entourer de la plus grande prudence et circonspection aussi bien dans la recherche de l'information que dans sa diffusion ».⁷⁶¹ Même si la nécessité d'éclairer le public permet au journaliste d'émettre des critiques sévères, mordantes ou choquantes, elle ne l'autorise pas à conférer une couleur de vérité à des informations dont la véracité n'est pas vérifiée. Il ne peut notamment se faire l'écho de n'importe quelle rumeur répandue par n'importe qui ou relayer sans vérification une imputation rapportée par un autre média.⁷⁶²

L'analyse de l'exercice de la liberté de la presse congolaise prouve à suffisance les dérives de la pratique journalistique dans ce pays qui sont parfois l'origine de plusieurs écueils liés à l'hostilité des pouvoirs publics, aux attaques meurtrières, aux lois plus répressives et liberticides plutôt que protectrices de son statut, à une carence aigüe dans la formation et à un public désintéressé. Celles-ci justifient parfois les ingérences dans l'exercice de la liberté de la presse. En effet, en RDC, les immixtions dans l'exercice de cette liberté sont légion. La presse est ainsi la principale cible de plusieurs bourreaux qui justifient leurs exactions par des carences médiatiques ou l'irresponsabilité de cette même presse. Ces écueils portent gravement atteinte à l'autonomie, à la crédibilité et à l'objectivité de la profession journalistique et remettent en cause l'influence des médias congolais, mieux, leur apport dans la reconstruction d'un État de droit démocratique.

Le journaliste congolais, dans sa mission d'informer le public, devra d'abord compter sur lui-même en se formant et en apprenant à exercer son sens critique. Il devra ensuite compter sur sa conscience et sur les règles éthiques et enfin, il devra observer un ensemble de règles professionnelles relatives à la véracité et à l'objectivité des faits qu'il ne doit pas transgresser, sous peine de sanction. Pierre Chamberland prévient que « Le journaliste est un être vulnérable et sans défense s'il ne s'abrite pas derrière des principes déontologiques solides afin de s'immuniser contre toutes influences idéologiques et politiques, qu'elles viennent de gauche ou de droite. Bien qu'on lui reconnaisse le droit à l'engagement personnel, ce qui est légitime en soi, il est bon de souligner avec vigueur qu'il ne peut, sans risque d'atteinte à sa probité professionnelle, s'identifier aux institutions et aux hommes qu'il a pour mission de décrire car ce faisant, il ne pourra plus se réclamer de cette neutralité si nécessaire à une observation objective de l'actualité qui est le but ultime de sa profession ».⁷⁶³

L'ordonnance- loi n° 81/011 du 2 avril 1981 relative au statut du journaliste congolais, prévoit dans son titre dix (articles 40, 41, 42), une gamme des devoirs que tout professionnel des médias congolais doit observer. L'article 36 de la même loi énumère les peines disciplinaires applicables à tout journaliste abusant de son droit de la presse : le blâme, l'exclusion temporaire ou la mise à pied avec privation de traitement pour une durée ne dépassant pas 2 fois 15 jours par an (toutefois, le droit aux allocations familiales et autres avantages sociaux reste reconnu à l'agent pendant cette période), le licenciement. Rappelons que cette gamme des devoirs a servi pendant longtemps comme code de déontologie de la profession journalistique en l'absence de tout autre et bien qu'elle soit obsolète vu le contexte qui a

⁷⁵⁹ F. JONGEN, op. cit., citant Civ. Bruxelles (14^e ch.), 11 septembre 2007, A&M, 2007, p. 505.

⁷⁶⁰ Idem, p. 133.

⁷⁶¹ J. MILQUET, « La responsabilité aquilienne de la presse », Ann. Dr. Louvain, 1989, p. 76.

⁷⁶² Civ. Bruxelles, 23 juin 1998, J.T., 1999, p. 196.

⁷⁶³ P. CHAMBERLAND, « L'information : radiotélévision », Chicoutimi, Éd. Science Moderne, 1997, p. 220, cité par G. THIONZA MATA, op. cit., p. 116.

prévalu à son adoption. Ce texte comporte des devoirs exprimés en des termes généraux qui, à l'époque, devaient servir au soutien du mobutisme.

Malheureusement, malgré cette loi et l'énoncé de toutes ces sanctions et l'incrimination des délits de presse mais surtout en l'absence de toute organisation professionnelle pouvant encadrer les journalistes et sanctionner les manquements aux règles de la profession, « l'éthique du journaliste congolais est mise à rude épreuve par la pratique quotidienne d'une information constamment déformée, non vérifiée, voire délibérément fausse. Certains journaux servent surtout de tribunes pour fabuler ou verser dans les règlements de comptes ».⁷⁶⁴ C'est pourquoi l'élaboration d'un code de déontologie s'impose comme une nécessité pour forcer un corps, un ordre, une discipline, autour d'une organisation revêtue de pouvoir disciplinaire. Par ce code, la presse congolaise se fixera ainsi une image de marque à défendre, une probité et un honneur à chacun de ses membres en rejetant toute censure extérieure. En renforçant les règles déontologiques et les mécanismes de contrôle de leur exercice, la presse congolaise se donnera à coup sûr une nouvelle respectabilité, garantie de sa liberté, de son indépendance vis-à-vis des divers pouvoirs.

Lors du Congrès national de la presse congolaise, du 1^{er} au 5 mars 2004, un Code de déontologie des journalistes congolais a été adopté mais ce dernier comme tous les autres textes, ne tient pas compte des réalités de la presse congolaise. Il est rédigé sur le modèle de la Charte de Munich sur les droits et devoirs du journaliste de 1971 et reprend presque mot à mot le texte de ladite Charte. Nous aurions voulu que des pratiques telles le « coupage », propre à la presse congolaise, y soit expressément interdit. Il est vrai que la profession de journaliste est la même partout mais chaque journaliste travaille en fonction du milieu dans lequel il vit. Le journaliste congolais vit dans une société en perpétuelle mutation ; il doit par conséquent se montrer plus vigilant, plus sensible à tout ce qui se passe dans sa ville, sa région, sa contrée, etc.

En outre, ce Code n'a pas été publié à travers tout le pays. Les journalistes et autres professionnels des médias provinciaux le connaissent moins ou pas du tout. Le même problème se fait remarquer quand il s'agit des lois adoptées à Kinshasa. Il est prévu qu'elles seront publiées au Journal officiel mais celui-ci est irrégulier dans sa parution ou même inexistant. Quand bien même, il paraîtrait, à cause de la pauvreté extrême et de la complexité du territoire, l'absence des moyens de communication, peu de citoyens congolais en posséderaient. Ce même outil déontologique est resté presque l'apanage des seuls journalistes qui ont participé au Congrès de la presse en 2004. Quand bien même il serait maintenu, il faudra le vulgariser pour le faire connaître à tout professionnel qui en saisira la lettre et l'esprit. Pour cela, il faudra qu'il soit traduit au moins dans les quatre langues nationales pour en faciliter une large compréhension. Enfin comme dans les autres domaines de la vie nationale congolaise, le texte seul ne suffit pas. Encore faut-il une volonté collective de personnes concernées pour appliquer ces règles. Cela n'est possible que par la mise en place d'un organe de contrôle d'application et de sanction.

§ 4. L'existence d'un organe d'autorégulation ou tribunal des pairs

L'autorégulation de la presse vise à concilier droits et responsabilités.⁷⁶⁵ Elle vise à rendre l'activité médiatique plus responsable et plus professionnelle. C'est aussi un indicateur du droit du public à l'information et un outil destiné à ce public pour se plaindre des dérives de la presse. La responsabilité du journaliste vis-à-vis du public prime toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de son

⁷⁶⁴ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 108, citant Reporters sans frontières, in Rapport annuel 2002 reprenant le constat d'un des ministres de l'information de Joseph Kabila, Kikaya bin Karubi.

⁷⁶⁵ M. Haraszti, « Le guide pratique de l'autorégulation des médias. Les questions et les réponses », OSCE, Vienne, 2008, p. 10.

employeur et des pouvoirs publics. La mission d'informer comporte nécessairement des limites que les journalistes eux-mêmes s'imposent spontanément.

Pour Monsieur Haraszti, représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, en sigle, OSCE, pour la liberté des médias, « l'autorégulation n'est pas la censure ni même l'autocensure. L'autorégulation vise à instituer des principes minimum en matière de déontologie, du respect du droit de la personne, d'exactitude de l'information délivrée, etc., tout en préservant pleinement la liberté rédactionnelle pour ce qui est des sujets traités et des opinions exprimées ».⁷⁶⁶ Pour lui, « l'autorégulation est un engagement pris par les professionnels de médias soucieux de qualité et soucieux de maintenir un dialogue avec le public. Elle aide les médias à réagir et répondre aux plaintes légitimes et à corriger leurs erreurs dans leur but de produire une information responsable et de préserver leur crédibilité auprès du même public ».⁷⁶⁷

Dans un pays comme la RDC, l'autorégulation des médias et la promotion d'un journalisme de qualité constituent des mécanismes de protection supplémentaires de la presse contre les attaques des pouvoirs publics, de la police, de l'armée, des particuliers et de tout prédateur de tout bord. La création d'un organe d'autorégulation est donc indispensable pour la professionnalisation de l'activité journalistique. Son rôle est de surveiller le respect de règles éthiques et déontologiques en les mettant à la disposition de tous les professionnels. Il sera l'arbitre entre les droits d'une presse libre et les droits légitimes des personnes lésées par cette presse en examinant les plaintes du public au regard du code de déontologie et des règles éthiques. Il s'agit d'institutionnaliser un régime préventif, alternatif aux pressions judiciaires et policières de tout genre. L'institutionnalisation d'un régime préventif des sanctions signifie que le journaliste ou le professionnel des médias qui aura commis des abus sera d'abord, par application du principe de subsidiarité, sanctionné par ses pairs avant la saisine d'un quelconque tribunal. Ceci revêt un double objectif : d'abord parce que ses pairs connaissent la déontologie mais aussi parce que ce régime préventif de sanction évite d'exposer le journaliste à une procédure judiciaire longue et corrompue.

Polydor Muboyayi, président de l'Observatoire des médias congolais (l'OMEC) nous le fait remarquer : « Les victimes de la diffamation et des imputations dommageables ayant coutume de rechercher la réparation en traînant les journalistes en justice, il nous paraît important aujourd'hui de souligner à leur intention que la voie choisie, même si elle leur procure une satisfaction passagère, ne règle pas le problème de fond. Un journaliste incarcéré est un héros en devenir alors qu'un professionnel des médias frappé par ses pairs ressent durement la sanction. Celle-ci peut aller, sur décision de la Commission de discipline de l'UNPC dûment saisie par l'OMEC, jusqu'au retrait définitif de la carte professionnelle, c'est-à-dire à la mort sur le plan professionnel. C'est cette alternative qu'il faut encourager dans la mesure où elle offre la perspective de débarrasser la profession des brebis galeuses ».⁷⁶⁸

En RDC, les abus réguliers des règles de conduite professionnelle constituent un des grands facteurs de discrédit des médias congolais. Une observation attentive du mode d'exercice de la liberté d'expression des journalistes congolais fait savoir qu'il y a visiblement chez eux un réel déficit d'éthique et un manque de professionnalisme, conduisant à la violation récurrente des règles de la déontologie journalistique. Nous nous permettons d'illustrer notre propos par les actes de régulation de la HAM, en son temps, entre février et juillet 2009. En effet, cette Haute autorité des médias congolais avait prononcé vingt-sept décisions contre des journalistes et maisons de presse, sous forme d'observations, de mises en demeure ou de suspensions de diffusion faisant suite à des manquements à l'éthique et à la déontologie de l'information et de la communication. Au moins dix de ces actes constataient des manquements relatifs au déséquilibre dans le traitement et la diffusion de l'information, au parti pris systématique, aux propos diffamatoires, aux accusations sans preuve, à la

⁷⁶⁶ Idem, p. 5.

⁷⁶⁷ Idem, p. 12.

⁷⁶⁸ P. F. MUBOYAYI MUBANGA, « La lettre de l'Omec », in « Code de déontologie des journalistes en RDC », Observatoire des médias congolais (Omec), Kinshasa, 2004, p. 7.

diabolisation des adversaires, ainsi qu'à la violation de la présomption d'innocence, etc. Cinq de ces actes réprimaient des productions ou diffusions qualifiées d'indécentes. Par ailleurs, il faut noter que huit des faits réprimés par ladite autorité étaient des violations de l'éthique et de la réglementation de la publicité, tandis que quatre actes déploraient un déficit de professionnalisme.⁷⁶⁹

Actuellement, comme le confirme Charles Mushizi, les journalistes congolais ont mis sur pied, en mars 2004, à l'issue du Congrès national de la presse, un observatoire des médias, appelé Observatoire des médias congolais, en sigle, OMEC, à qui ils ont confié la mission de recevoir et d'examiner toute plainte émanant du public au sujet d'articles de presse ou d'émissions jugées incompatibles avec les règles déontologiques.⁷⁷⁰ Se voulant le policier ou le gendarme de l'éthique et de la déontologie professionnelle, sa décision devrait faire l'objet d'un communiqué de presse dénonçant les violations constatées. En moins d'une semaine, note Charles Mushizi, l'Observatoire a reçu un total de soixante-huit plaintes,⁷⁷¹ signe des attentes qui ont présidé à sa création. Il a mis sur pied un code de déontologie du journaliste congolais rédigé sur le modèle de la Charte de Munich.

Cependant dans les faits, toutes les attentes qui ont présidé à sa création se sont estompées. L'espoir d'une presse libre, indépendante, responsable, professionnelle, actrice de la démocratie naissante reste utopique. L'inefficacité ou les querelles intestines empêchent que cette structure d'autorégulation soit à la hauteur de la mission qui lui est confiée. L'OMEC ne fait pas fort crédit et les plaignants qui le saisissent actuellement sont vite déçus de constater qu'aucune sanction efficace ne peut y être prise ou que les sanctions prises ne sont jamais suivies d'effet. Il se pose alors un réel besoin de créer un véritable organe d'autorégulation de la presse congolaise capable d'accompagner le régulateur officiel proposé précédemment dans son action de support de la démocratie naissante.

Section 4 — La régulation et l'accès de la presse à l'information publique

Nous jugeons utile de faire état, dans cette section, de l'existence d'une autorité administrative de régulation ainsi que de l'accès de la presse à l'information publique (administrative). L'étude complète de l'autorité administrative de régulation des médias congolais fait l'objet de tout un chapitre dans les développements de la troisième partie de cette recherche.

§ 1. L'existence d'une autorité administrative de régulation

L'existence, en RDC, d'une autorité administrative de régulation de l'audiovisuel et de la communication est consacrée par la Constitution du 18 février 2006, en son article 212 qui dispose qu'« Il est institué un Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication dotée de la personnalité juridique. Il a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi. Il veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication. La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication sont fixés par une loi organique ».

Effectivement, une loi organique n° 11/001 du 10 janvier porte composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, le CSAC, en sigle. Le

⁷⁶⁹ Entretien avec Maître Luemba Lu Masanga, conseiller juridique de la Haute autorité des médias (HAM), le 18 septembre 2009.

⁷⁷⁰ Ch.-M. Mushizi, op. cit., p. 50.

⁷⁷¹ Idem, p. 51.

siège central de cette autorité administrative se trouve dans la capitale congolaise, Kinshasa mais il a vocation à installer une direction dans chaque province compte tenu de l'immensité du pays. L'institutionnalisation du CSAC date en effet, des états généraux de la presse congolaise créés par la Conférence nationale souveraine qui tenait à mettre sur pied une structure légale chargée du contrôle et de la neutralité des médias publics, de garantir la liberté de communication et d'assurer l'équilibre ou l'égal accès de tous aux moyens d'information et de communication.

Ladite structure n'a jamais été mise sur pied et la compétence dévolue à celle-ci est demeurée assumée par le ministre en charge de l'Information et de la Presse jusqu'à la création de la Haute autorité des médias (le HAM). En effet, l'article 155 de la Constitution de la transition de 2003 a institué la Haute autorité des médias comme institution d'appui à la démocratie et comme instance de régulation des médias en RDC, à la suite de l'autopsie de la presse congolaise faite successivement à la Conférence nationale souveraine, aux états généraux de la communication et au dialogue inter congolais de Sun City en Afrique du Sud. Cette autopsie a présenté un tableau sombre du secteur et a recommandé l'instauration d'une instance de régulation devant veiller au respect du pluralisme, de la neutralité, de l'indépendance et du professionnalisme des médias. Suite à ce tableau sombre, les participants au Dialogue inter congolais ont saisi, en 2002, cette opportunité pour proposer et adopter une instance de régulation des médias parmi les institutions de la République. Placée comme un arbitre au centre de l'univers médiatique, la Haute autorité des médias devait veiller au respect des règles du jeu et constituer un facteur non seulement de réprimande mais aussi un lieu d'encouragement et de promotion de ces derniers. Une loi n° 04-017 du 30 juillet 2004 fixait son organisation, ses attributions et son fonctionnement.

Malheureusement, dans les faits, celle-ci n'a cessé de faire face à certaines limites liées à la conjoncture d'après-guerre, marquée par une crise économique et politique. Elle devait coexister avec l'autorité de régulation des postes et des télécommunications du Congo (l'ARPTC), chargée de la gestion et de l'attribution des fréquences radiophoniques, sous la double tutelle de la présidence de la République et du ministère des Postes et des Télécommunications. Elle était toujours en conflit avec le ministère de l'Information et de la Presse qui se veut aussi être l'autorité de régulation du secteur médiatique. Dans son fonctionnement, son pouvoir a été effrité par ces autres régulateurs, étant donné qu'elle subissait les effets des actes déjà posés par d'autres instances de régulation et se contentait d'enregistrer les médias déjà autorisés à diffuser par ces instances. Cette cacophonie administrative était de nature à nuire à son indépendance.

En outre, il est déplorable, en ce qui concernait la nature de cette institution d'appui à la démocratie, qu'elle n'était pas un organe qui offrait toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité. Les nominations de ses membres étaient le fait du gouvernement et n'étaient soumises à aucun processus formel de consultation ou de publicité. Comme le dit le préambule de la loi instituant le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, la Haute autorité des médias a beaucoup souffert, dans sa substance, de nombreuses interférences des opérateurs politiques, l'empêchant d'accomplir sa mission.⁷⁷²

Après la réunification du pays et l'adoption de la Constitution, dite de la Troisième République du 18 février 2006, la Haute autorité des médias a été remplacée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, conformément à l'article 222 de celle-ci, aux termes duquel « Les institutions politiques de la transition restent en fonction jusqu'à l'installation effective des institutions correspondantes prévues par la présente Constitution et exercent leurs attributions conformément à la Constitution de la transition . Les institutions d'appui à la démocratie sont dissoutes de plein droit dès l'installation du nouveau Parlement ». Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication prévu à l'article 212 de la même Constitution jouirait d'une indépendance d'action par rapport aux autres institutions de la République avec lesquelles il entretient une franche collaboration dans sa mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les moyens de

⁷⁷² Lire à ce sujet l'exposé des motifs, § 4, de la loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication.

communication de masse dans le respect de la loi. Selon la même disposition constitutionnelle, celui-ci veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de cette nouvelle institution d'appui à la démocratie sont fixés par la loi organique n° 11-001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication. Aux termes de l'article 2 de cette loi, « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, est une institution d'appui à la démocratie. Il est indépendant, autonome et doté de la personnalité juridique ». Il est composé de quinze membres, désignés de la manière suivante :

- 1° un membre par le président de la République ;
- 2° deux membres par l'Assemblée nationale ;
- 3° deux membres par le Sénat ;
- 4° un membre par le gouvernement ;
- 5° un membre par le Conseil supérieur de la magistrature présidé par le chef de l'État ;
- 6° trois membres par les associations des professionnels des médias (presse écrite, télévision et radio) ;
- 7° un membre représentant le secteur de la publicité ;
- 8° un membre par le Conseil national de l'ordre des avocats ;
- 9° un membre par les associations des parents d'élèves et d'étudiants ;
- 10° deux membres par les associations de défense des droits des professionnels des médias.

Comme nous pouvons le constater, aucune disposition de la loi organique n'organise la détermination d'un quelconque quota des membres par secteur comme il en est ainsi ci-dessus. La désignation d'un membre par le président de la République ou par le gouvernement n'est pas de nature à garantir cette instance de son indépendance. En effet, il sera difficile par exemple pour le CSAC de prendre une décision contre la fermeture d'un journal ou d'une télévision par le président de la République ou le gouvernement qui se comporte en RDC comme étant au-dessus de tout. Effectivement, son indépendance est mise en cause par certains partis politiques de l'opposition qui ne cessent de dénoncer son indifférence et sa passivité face à l'intolérance, à l'apologie de la haine et à la diabolisation de l'opposition dans les médias publics, à la fermeture de certains médias privés à Kinshasa et dans les provinces.

Il en est ainsi de la dénonciation faite par la secrétaire générale du Mouvement de libération du Congo (MLC) qui déplore la démission et le manque d'indépendance de l'autorité de régulation en ces termes : « Pendant cette période cruciale des enjeux politiques liés aux élections, nous remarquons que le CSAC ne joue pas son rôle. La radiotélévision nationale qui est supposée être l'église au milieu du village distille la haine. Toute la journée, on met des animateurs qui passent leur temps à insulter, à créer de la haine par rapport aux membres de l'opposition et à quiconque qui a un avis contraire sur la vision de la majorité au pouvoir ». ⁷⁷³ L'organisation non gouvernementale de défense et de promotion de la presse (JED) reproche aussi à l'instance de régulation, son manque de neutralité et d'impartialité dans la sanction en cas de dérapage de certains médias privés. Il a suspendu la radiotélévision « RLTV » pour diffusion d'un message controversé de l'opposant historique Étienne Tshisekedi,

⁷⁷³ Plainte de Madame Ève BAZAÏBA, Secrétaire général du Mouvement de libération du Congo (MLC) dans une interview réalisée par la Radio Okapi dans son émission de dimanche le 25 octobre 2015.

tandis que le même message diffusé en boucles commenté par Télé 50 et Digital Congo (appartenant à certains dignitaires du régime) ne valut qu'une mise en garde pour Télé 50 et un silence pour Digital Congo.⁷⁷⁴

§ 2. Le droit d'accès de la presse congolaise à l'information administrative

La législation sur le droit du public à l'information est un outil essentiel pour aider les médias à promouvoir la transparence et la responsabilisation de la vie publique. Elle doit être complète et doit assurer la protection des journalistes et la confidentialité de leurs sources. Elle vise à lutter contre l'opacité de l'action administrative. Dans un souci de bonne pratique et de bonne gouvernance, l'administration doit s'ouvrir à la presse dans sa recherche d'information. En effet, le droit de toute personne à l'information implique celui de la presse à avoir accès à l'information administrative et à toutes les sources officielles d'information. C'est le corollaire du droit du public à recevoir une information diversifiée, c'est-à-dire le droit du public à une offre médiatique pluraliste. Il implique aussi un acteur actif, la presse qui doit rechercher l'information à diffuser au profit d'un acteur passif, le citoyen, afin qu'il contribue au débat public relatif à la gestion de la chose publique par l'administration. Il s'agit enfin, d'un droit de créance qui implique une liberté pour la presse d'accéder aux documents administratifs.

En Belgique, contrairement à la RDC où l'opacité de l'autorité publique et la répression de la presse sont les principaux freins à l'accès à l'information publique, le citoyen dispose de plusieurs possibilités pour cette fin. En effet, l'article 32 de la Constitution belge, garantit le droit de toute personne à l'information administrative en ces termes : « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou les actes ayant force de loi ». Au niveau fédéral, une loi relative à la publicité de l'administration (M.B. du 30 juin 1994) permet aux citoyens belges et à la presse de ce pays d'accéder à l'information administrative. La même loi fait obligation à l'administration de rendre publique toute information la concernant, c'est-à-dire qu'elle doit mettre à la disposition du public, dont la presse, les moyens utiles d'accès. Au niveau des entités fédérées, il existe aussi une pareille législation relative à la publicité et à la transparence de l'action administrative pour permettre au citoyen de s'informer de la manière dont la chose publique est gérée par l'administration. Il en est ainsi, au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles (entité fédérée communautaire), du décret de la Communauté française relatif à la publicité de l'administration du 14 décembre 1994 (M.B. du 31 décembre 1994).

Une telle publicité et un tel accès aux documents administratifs ou à l'information administrative sont d'autant plus utiles pour le citoyen dans la mesure où il lui permet de participer directement, en étant informé par la presse interposée, au fonctionnement de la démocratie. En période électorale, il faut que la presse et le citoyen puissent accéder à cette information administrative pour alimenter les différents débats électoraux. Par ces débats, le citoyen pourra poser des questions sur n'importe quel programme d'un parti politique qui répond à ses intérêts, à ses besoins sociaux et culturels. Pour cette fin, la presse en possession de pareille information doit donner priorité aux émissions d'information, d'éducation et de culture afin de toucher un public pluraliste. Des émissions des médias belges comme « Mise au point » ou « Controverse » en sont une illustration.

La transparence de la gestion de la chose publique est un des principes fondamentaux de toute démocratie. L'administration, gérante des différents services de l'État ne doit pas rester opaque et fermée au citoyen. Ce dernier tout comme le journaliste, l'informateur et le formateur du public, doit avoir un accès libre aux différents documents détenus par l'administration. Le mythe du secret confidentiel de certains documents ne peut être, en démocratie, que l'exception. Selon Guy LUTGEN, ancien ministre wallon de l'Environnement, « la législation en cette matière d'accès à l'information

⁷⁷⁴ JED, « Rapport d'activités 2012 », op.cit., p. 16.

environnementale, par exemple, rencontre parfaitement un objectif prioritaire d'éducation et de participation à l'environnement et vise à améliorer la transparence, à encourager l'ensemble de la population à devenir acteur en ce domaine essentiel ». ⁷⁷⁵ Il faut donc mettre à la disposition du public, à travers la presse, l'information dont il a besoin pour comprendre le fonctionnement de la démocratie. Les pouvoirs publics ont cette obligation de fournir les moyens nécessaires pour lui permettre d'accéder à une information de qualité.

En RDC, le droit d'accès à l'information a une valeur constitutionnelle. En effet, aux termes de l'article 24 de la Constitution, « Toute personne a droit à l'information ». L'article 11 de loi n° 96-002 sur l'exercice de la liberté de la presse prévoit aussi le droit de tout journaliste congolais à l'information : « Le journaliste est libre d'accéder à toutes les sources d'information. Il n'est pas tenu de divulguer ses sources d'information sauf dans les cas prévus par la loi ». L'État congolais a donc l'obligation d'assurer et de rendre effectif le droit du public ou de la presse à l'information qu'elle détient. Mais, en RDC, la prolifération des médias pose principalement deux questions relatives à l'accès de la population à une information de qualité et à l'accès de la presse (toutes presses confondues) à l'information détenue par les pouvoirs publics, lorsque nous savons que dans ce pays la liberté d'information n'est toujours pas un acquis quand il s'agit de couvrir des sujets dits sensibles.

À ce sujet seulement, l'ONG « Journaliste en danger », JED, révèle dans son rapport annuel de 2012, le meurtre du journaliste Kambale Musonia, 42 arrestations de journalistes, 57 cas de menaces et d'agressions, 43 cas de censures et d'entraves à la circulation de l'information ainsi que 17 cas de pressions politiques sur les médias. ⁷⁷⁶ Pour cette organisation, l'escalade de la répression était justifiée, d'une part, par la campagne électorale présidentielle et le vote aux législatives de 2011. En effet, les tenants du pouvoir de l'époque ayant privé l'opposition de l'accès aux médias publics (la RTNC, l'ACP) ne toléraient pas que les journalistes des médias privés fassent la campagne de leurs adversaires politiques. Cette répression à outrance était donc justifiée par l'intolérance politique dont les responsables ne sont autres que les fonctionnaires de l'Agence nationale de renseignements (l'ANR), les gouverneurs des provinces et les autorités locales, ainsi que, dans certaines mesures, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC), qu'elle qualifie d'« instance inféodée » au pouvoir et qui réprime parfois sans raison objective, juste pour exécuter les ordres du gouvernement. ⁷⁷⁷

D'autre part, cette répression était justifiée par le manque de professionnalisme de la presse congolaise et la faiblesse de qualité de ses programmes dont la crédibilité est mise à mal par les journalistes. Pour JED, c'est « la frénésie propagandiste du travail journalistique qui, mêlé de tension et d'intolérance politique, d'incitation à la haine et à la violence qui était à l'origine de plus de la moitié des 160 cas d'atteintes à la liberté de la presse répertoriés dans l'année sur base d'un monitoring de violation de cette liberté ». ⁷⁷⁸ C'est presque la même situation chaque année. En 2015, JED a recensé 72 cas d'atteinte à la liberté de la presse contre 99 atteintes portées à la liberté de la presse en 2014. Les conséquences de cette répression sont nombreuses :

- 1° la mise sous pression constante de la presse congolaise ;
- 2° la détention de l'information dite sensible par les bourreaux de la presse ;
- 3° la peur des journalistes propice à l'autocensure, le manque de crédit de l'information diffusée par la même presse ;
- 4° l'instrumentalisation de certains médias pour discréditer un adversaire politique ;

⁷⁷⁵ Voir www.lutgen.wallonie.be

⁷⁷⁶ JED, « Rapport annuel 2012 », URL : <http://afrikarabia.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/01/JED-Rapport-2012.pdf>

⁷⁷⁷ Idem, p. 5.

⁷⁷⁸ Idem.

5° le refus d'accéder à l'information publique ;

6° le développement de la rumeur comme source d'information ;

7° la privation du droit de la presse de rechercher des informations.

À cause de cette répression, la population congolaise est privée de l'information en général et le journaliste est privé constamment de l'information publique détenue par les membres du gouvernement ou les autres dirigeants qui ne tolèrent pas la critique relative à la gestion de la chose publique. Les considérations relatives à la sécurité et à la défense nationale, à la sûreté de l'État, à la gestion des guerres de l'Est, sont des domaines où l'information est considérée comme ultra-sensible. L'opacité du gouvernement congolais en ces matières est peut-être légitime mais donne parfois lieu à des abus (surtout quand elle sert à dissimuler la corruption ou les malversations). Elle n'est pas de nature à permettre l'accès de la presse à toute information la concernant.

En l'état actuel de la législation congolaise sur la presse, aucune loi portant accès de la presse à l'information administrative n'est encore adoptée, malgré le fait que les acteurs de la société civile dont le « Collectif (24) et l'Observatoire congolais des médias (OMEC), ont mené des actions pour en réclamer l'adoption. Une loi d'accès à l'information a été votée en dernière lecture par le Sénat, le 28 octobre 2015 mais n'a pas encore été promulguée par le président de la République et publiée au Journal officiel. Cette loi définit le secret d'État et énumère les domaines couverts par ce dernier. Elle instaure un régime de sanction contre tout refus de délivrer l'information à un journaliste et réprime toute atteinte à la liberté de rechercher l'information administrative.

CHAPITRE II — LES MÉRITES DE CERTAINS MÉDIAS CONGOLAIS

Si certains médias sont inféodés politiquement ou sombrent dans le « coupage » ou dérivent vers le sensationnalisme et les rumeurs, il existe aussi, dans le paysage médiatique congolais secoué par la guerre, des initiatives professionnelles courageuses, des journalistes qui tâchent de remplir leur devoir d'informer le plus complètement possible et d'être utiles aux citoyens. Malgré un contexte sécuritaire difficile et malgré les difficultés multiformes auxquelles ils font face, les médias congolais ont été un acteur majeur de la vie politique pendant la période de transition, à tel point que leur rôle a été confirmé dans une résolution adoptée par les participants au Dialogue de Sun City en Afrique du Sud en 2002. Les parties au conflit ont en effet déclaré que « des médias indépendants, libres, responsables et efficaces étaient les garants des libertés publiques, du bon fonctionnement de la démocratie et de la cohésion sociale ». Le courage de certains journalistes et la solidarité professionnelle ont permis à certains médias de travailler avec professionnalisme et objectivité en se permettant d'aborder certains sujets qui fâchent les autorités congolaises.

Pendant les campagnes électorales de 2006 et de 2011, certains médias congolais ont joué un rôle de première ligne en aidant les électeurs à comprendre les profils et les projets de société de certains partis politiques et de certaines personnalités publiques, malgré les dérapages de plusieurs autres médias politisés. La Radio Okapi comme les radios communautaires ont constitué de véritables espaces publics qui ont permis aux citoyens de s'exprimer de façon crédible. Il en est ainsi de certains journaux (section 1), de certains journalistes des médias communautaires (section 2), de certains médias commerciaux et confessionnels (section 3) et de la radio Okapi (section 4) et enfin, de certains médias étrangers (section 5).

Section 1 — Le rôle de la presse écrite

Certains journaux de la capitale Kinshasa, profitant de la décomposition du pouvoir du président Mobutu, sont devenus plus indépendants et incontrôlables en jouant un rôle important dans la démocratisation de la vie politique. Comme en 1959, ces journaux ont joué un rôle militant de mobilisation des masses qui a permis au public congolais d'avoir un intérêt pour les sujets politiques malgré la répression qui a caractérisé la fin du régime dictatorial. En effet, au début des années 1990, les différents acteurs politiques, longtemps privés de la parole, ont eu besoin d'avoir des espaces d'expression. Pour le public, l'ouverture politique a créé un vrai intérêt pour les sujets politiques et donc pour une presse diversifiée. En cette période, il y a eu une polarisation entre les journaux de la mouvance présidentielle, considérée comme non acquise au changement démocratique et les journaux de l'opposition radicale qui sont les plus nombreux et qui constituent une presse de dénonciation, guidée principalement par le souci de montrer les lacunes du pouvoir politique.

Ces titres de l'opposition sont des espaces d'expression de tous ceux qui s'imposent par des discours critiques vis-à-vis du système. Le cas du journal Elima, un des principaux journaux de Kinshasa est éloquent. Ce média écrit a adopté un ton critique à l'égard du pouvoir décadent. Ce qui lui a valu, en 1990, la plastification et la destruction de son imprimerie de Kintambo. Son directeur, Esolomwa Ea Linganga fut aussi l'objet de menaces et d'intimidation de la part des escadrons du régime, appelés « les hiboux ». D'autres journaux comme le Grognon ont aussi joué ce rôle militant au péril de leur existence. Ces années ont vu la naissance des journaux dits « rouges », appelés de cette façon parce que leurs titres sont imprimés en rouge pour indiquer aux lecteurs qu'ils sont des organes de l'opposition radicale. Des parlementaires debout, c'est-à-dire des militants ou sympathisants de l'opposition ont marqué leur apparition en lisant et en commentant les grands titres dans les rues de Kinshasa pour alimenter le débat politique, en discutant au milieu de la foule et de la circulation. Malgré le fait qu'ils sont parfois considérés par le pouvoir comme des fauteurs de troubles, ces

derniers sont écoutés attentivement par les passants, ce qui en fait de véritables faiseurs d'opinions. Ils existent jusqu'aujourd'hui dans les rues de Kinshasa et continuent à jouer leur rôle.

En cette même période, quelques voies de communication (surtout les voies aériennes de Kinshasa vers les provinces de l'Est) ont servi de vecteurs de la mobilisation contre la dictature. Les avions de la compagnie nationale, Air-Zaïre, des compagnies privées comme Scibé-Zaïre et Domaine de Katala, atterraient régulièrement dans ces provinces en apportant les tirages de la capitale qui dénonçaient et combattaient le système politique. Ainsi, les provinces de l'Est furent la porte d'entrée de la rébellion de l'AFDL qui a mis fin aux trente-deux ans de dictature du président Mobutu. Des journaux sont ainsi créés à Lubumbashi, à Bukavu, à Goma et à Kisangani, les principaux chefs-lieux des provinces de l'Est.

À Lubumbashi, un massacre des étudiants a été perpétré en mai 1990 sur le campus par le régime qui ne pouvait pas tolérer une quelconque manifestation publique. Les deux médias publics, l'Office zaïrois de radiodiffusion et de télévision (OZRT) et l'Agence zaïroise de presse (AZAP) ont relayé la version officielle de ce massacre imputé abusivement par le régime à une bagarre entre étudiants originaires de l'Est et de l'Ouest. Mais la presse écrite privée a de nouveau dénoncé ce massacre qu'elle a imputé au pouvoir en dénonçant aussi la manipulation de l'information par les médias publics, discrédités par cette affaire.

Ces deux médias publics se sont aussi discrédités en appelant à la haine ethnique, à la xénophobie et aux massacres de non originaires de la province du Katanga, dont les Kasaïens, qualifiés par l'antenne locale de l'OZRT et de l'AZAP comme des envahisseurs, voleurs, menteurs, vantards, sorciers, etc. Ainsi le journal « Ujamaa », un journal local de Lubumbashi, traitait les kasaïens « des chiens sans colliers » dont il fallait se débarrasser. Les journalistes de Kinshasa qui ont voulu faire état du « génocide » des Kasaïens ont été vite traités d'être à la solde du principal opposant, Étienne Tshisekedi wa Mulumba, lui-même kasaïen. Des mesures administratives et politiques ont été prises pour interdire l'acheminement, la distribution et la vente de ces journaux au Shaba (actuelle province du Katanga).

L'autre fait saillant à signaler est l'analyse de la rébellion, devenue guerre de libération en 1996 à l'est du pays. La presse congolaise a d'abord traité cette guerre d'ethnique entre les ethnies d'origine rwandaise soutenues par le Rwanda et les ethnies du Kivu. C'est la presse étrangère qui a dit à la population que c'est un Congolais, en la personne de Laurent-Désiré Kabila qui menait ladite guerre, dite du changement. La presse de l'opposition s'est vite ralliée au nouveau venu pour chasser le président Mobutu qui la traitait de collaboratrice de l'occupation du territoire zaïrois par les troupes étrangères. C'est après, avec la guerre de 1998 menée par le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), une autre rébellion des Congolais d'origine rwandaise (soutenue par le Rwanda et qui a de vellités expansionnistes sur l'Est de la RDC), que la presse écrite a changé de ton en qualifiant la rébellion de guerre d'occupation ou de balkanisation ou encore de pillage des ressources naturelles. Les journaux ont adopté ainsi le ton du pouvoir de l'époque qui a accusé à son tour, tous les journaux des territoires occupés par les rebelles, d'être une presse collaboratrice. Avec les trois dernières guerres de 2004 (guerre de Jules Mutebusi à Bukavu), de 2005 à 2009 (guerre du CNDP de Laurent Nkunda) et celle de 2012 (du M23 de Jean-Marie Runiga et de Bertin Bisimwa), la presse congolaise est restée constante dans sa terminologie et a appelé constamment les populations à l'unité nationale, à la solidarité contre l'ennemi rwandais et ougandais.

Section 2 — Le rôle des médias associatifs et communautaires

En RDC, les médias associatifs et communautaires ont vu le jour vers les années 1992-1995, à la fin de la conférence nationale souveraine, avec l'instauration du multipartisme politique et l'ouverture de

l'espace médiatique et pour la radio, avec la fin du monopole de l'État sur l'audiovisuel.⁷⁷⁹ Il n'existe aucun cadre légal qui régit de manière spécifique ces médias qui sont obligés de fonctionner comme des associations sans but lucratif (ASBL). L'étude sur l'état des lieux des médias congolais donne le nombre d'au moins 103 radios et télévisions associatives et communautaires, réparties inégalement sur tout le pays avec une forte concentration en ville et une moindre présence dans les milieux ruraux et dans les agglomérations.

C'est à travers les radios communautaires que la population défend ses droits malgré la répression à outrance, en dénonçant les multiples violations des droits humains qui se commettent régulièrement dans les zones en conflit. L'expérience des radios de l'Est pendant les cinq dernières années de la guerre (1998-2003) ou pendant les autres guerres, illustre le rôle positif joué par ces médias qui ont, par leurs émissions, freiné les tendances de certains belligérants à la partition du pays. À travers l'éducation civique et patriotique, avec leur implication dans le processus de paix, ils ont contribué à préserver la souveraineté du pays dont la réunification a été consacrée dans l'accord global et inclusif, signé à Pretoria, le 17 décembre 2002.

À l'est du pays, l'information est même devenue un « bastion de la résistance » circulant abondamment à l'intérieur des provinces et vers l'extérieur, de sorte que les violences dont les populations sont victimes puissent être connues par la communauté internationale en quelques heures, grâce à l'internet et à la téléphonie mobile. Certaines radios communautaires comme la Radio « Maendeleo » dans le Sud-Kivu, ont essayé de relayer régulièrement les souffrances causées par les guerres aux populations civiles et laissé à ces dernières des occasions de s'exprimer et de se faire entendre. Soucieuses de dénoncer les violations des droits de l'homme perpétrées sous leurs yeux, loin de la capitale, ces radios ont souvent été harcelées par les forces belligérantes coupables des exactions incriminées.

Le directeur de la Radio « Maendeleo », Kizito Mushizi, en témoigne en ces termes : « Depuis la déliquescence de l'État sous Mobutu et le règne de la barbarie armée qui a suivi son départ, nous avons très souvent été confrontés à des choix difficiles entre l'autocensure ou la survie des communautés. Le second choix a souvent prévalu ».⁷⁸⁰ Dans un contexte où il n'existe plus ni justice ni administration responsable, les populations se tournent vers les médias pour exposer leurs problèmes, dénoncer les situations intolérables dans lesquelles elles se trouvent ou essayer d'obtenir réparation. Les radios de l'Est ont ainsi relayé les témoignages des femmes systématiquement violées dans les villages, des citoyens torturés par les militaires et les bandes armées, des paysans frappés par des taxes arbitraires imposées par des autorités en quête de ressources.

La guerre a suscité un mécanisme de solidarité dans la profession à travers un chevauchement d'expériences parfois heureuses ou malheureuses que ces médias ont vécues et continuent à vivre. Elle a permis la mise en place d'un réseau dont l'objectif global est la création d'un cadre de concertation, de solidarité, d'échange et d'appui multiforme. Ce réseau s'appelle « Association des radios communautaires », ARCO, en sigle. Il compte à ce jour 67 radios et télévisions communautaires membres, éparpillées dans les différentes provinces du pays. Seule la province de l'Équateur n'en dispose pas.⁷⁸¹

Nous ne pouvons pas passer sous silence le rôle de ces médias dans le processus électoral. Avant les élections, ils ont vulgarisé dans les langues locales, le contenu de loi électorale, le profil et les programmes des candidats. Ils n'ont pas cessé d'éduquer les uns et les autres au respect des règles du jeu démocratique, à savoir : la non-violence, la tolérance, le respect de l'adversaire et de ses opinions, la non-incitation à la haine tribale et le refus du discours xénophobe. Pendant les élections, ils se sont

⁷⁷⁹ KIZITO MUSHIZI, « Contraintes et enjeux de la radio communautaire en République démocratique du Congo », op. cit., p. 1.

⁷⁸⁰ KIZITO MUSHIZI NFUNDIKO, « Maendeleo : une radio dans la guerre », in Institut Panos Paris, « Paroles d'Afrique Centrale : briser les silences », Paris, Karthala, 2003, pp. 108-109.

⁷⁸¹ AZIZA BANGWENE, « Les radios communautaires pour des élections libres en RDC », in République démocratique du Congo : les médias sur la voie de la restructuration », Institut Panos Paris, mars 2004, p. 23.

mobilisés en appelant les électeurs à accomplir leur devoir civique et à être les principaux acteurs de la refondation de l'État de droit démocratique. Après les élections, ils n'ont pas cessé d'appeler les acteurs politiques à accepter le verdict des urnes en toute sportivité.

À son époque, l'ancien président de la Haute autorité des médias congolais avait reconnu la lourde mission des radios associatives et communautaires. Pour lui, « leur mission consiste à faire prendre conscience au peuple des enjeux électoraux, de son devoir civique, voire constitutionnels, d'électeur ».⁷⁸² Concrètement, en tout temps, ces médias essayent de traiter l'information avec objectivité, honnêteté et un sens élevé de responsabilité malgré leurs faiblesses que nous étudierons dans les développements suivants.

Section 3 — L'apport des médias privés commerciaux et confessionnels

L'éclosion des médias audiovisuels privés commerciaux et confessionnels est une réalité dans le paysage médiatique congolais au cours des années 1993-1994, quelques années avant la promulgation de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse au Zaïre qui a mis fin au monopole de l'État dans le secteur médiatique. Depuis, le pays a connu une croissance exponentielle des stations de radiodiffusion et des chaînes de télévision. Mais le public congolais ne bénéficie pas, pour autant, de la diversité des programmes de radiotélévision. Le dernier inventaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) fait état de 289 stations de radio et de télévision commerciales et confessionnelles. Toutes ces stations et toutes ces chaînes diffusent presque les mêmes émissions, pas toujours de bonne qualité : clips de musique profane ou religieuse, émissions de médecine traditionnelle, émissions qualifiées de séries congolaises, etc.

Malgré la qualité de leurs émissions, ces médias privés ont contribué à lutter contre la dictature du président Mobutu qui était devenu ce dirigeant dont on devinait aisément les réflexes face à un événement donné. Ils n'ont pas arrêté de dénoncer les pratiques et les antivaleurs du régime décadent. Support de l'opposition, les médias privés ont contribué à publier tout ce qui concerne l'opposition : le programme des manifestations, les tracts, les informations, les interviews, les opérations dites « villes mortes », la marche pacifique des chrétiens qui avait été sévèrement réprimée par le pouvoir le 16 février 1992. Ils ont rejeté le tripartisme proposé par le pouvoir et la loi sur les partis politiques (affaire caution), la question d'une conférence nationale ou d'une conférence constitutionnelle. Ces mêmes médias ont contribué à éveiller la population congolaise dans le sentiment d'avoir son mot à dire dans la gestion de la chose publique. Les populations ont pu exprimer ouvertement et sans détour leurs critiques vis-à-vis des politiques du passé et leurs revendications pour le futur. Ils se sont engagés à relayer toutes les idées ou informations susceptibles d'affaiblir le régime. Dans leur fonction de dénonciation, sous les régimes des Kabila, ils ont joué un grand rôle en dénonçant les massacres et crimes contre l'humanité, les irrégularités, les abus, les malversations, les détournements de fonds, les erreurs et surtout le fait d'avoir vendu le pays aux étrangers.

Marie-Soleil Frère reconnaît le mérite de ces médias privés congolais en ces termes : « Cette fonction critique de la presse a contribué à modifier radicalement la perception de l'homme du pouvoir : d'une part, elle a œuvré à la désacralisation de dirigeants qui avaient mis les médias au service du culte de la personnalité. Usant largement de la caricature ou de la métaphore animale, de l'ironie, de la dérision ou de l'insulte, les journaux ramènent les dirigeants à leur dimension la plus humaine. D'autre part, la presse a permis de souligner la relativité de tout discours politique, démontrant que des vérités présentées hier comme intangibles et fondatrices pouvaient être mises en doute. La parole politique

⁷⁸² Idem., p. 22, citant Monsieur M. MUTINGA, ancien président de la Haute autorité des médias congolais.

reflétée par les journaux est aussi diversifiée que le nombre d'acteurs et d'ambitions présents sur la scène libéralisée et seule la confrontation à l'épreuve des faits peut lui donner sa légitimité ».⁷⁸³

Toutefois, les dénonciations des médias privés seules ne suffisent généralement pas. Les médias ne sont pas assez forts pour empêcher les gouvernants de détourner des fonds. Ils ne font pas peur au pouvoir. La puissance des médias est liée à la capacité de la société civile de prendre en charge les problèmes dénoncés par les médias. Si cette capacité est inexistante, les médias sont sans effet. Les dénonciations des médias congolais ont été renforcées par leurs répercussions au niveau international. De nombreuses organisations et associations internationales se sont montrées très attentives aux critiques et à l'évolution des nouveaux médias congolais.

Les structures de défense de la liberté de la presse (Reporters sans frontières, Index on Censorship, Article 19), les associations de journalistes (Fédération internationale des journalistes, l'Union des journalistes d'Afrique de l'Ouest) ou de protection des droits de l'homme, ont assuré le relais vers les institutions internationales et les partenaires bilatéraux des informations relatives aux atteintes aux droits et aux libertés des citoyens véhiculées par les médias locaux. Des structures locales comme l'ONG Journalistes en danger (JED) à Kinshasa, se sont créées afin de réaliser un travail de terrain essentiel sur les atteintes à la liberté de la presse. Dans un tel contexte de circulation de l'information, il est devenu difficile, pour ces partenaires, de feindre l'ignorance par rapport aux évolutions internes du pays.

Les nouveaux journaux privés se sont tous nommés « la voix des sans voix, des laissés pour compte et des marginalisés du système », en un mot « la voix du peuple ». Toutefois, il faut reconnaître que la frange de la population qui s'exprime dans les pages des médias privés reste très marquée sociologiquement. Il s'agit essentiellement d'enseignants, d'étudiants, de fonctionnaires, soit d'une fraction lettrée et citadine, toujours restreinte. En fait, les médias privés ont surtout constitué un vecteur d'expression pour cette élite urbaine revendicatrice car frustrée d'être exclue des jeux du pouvoir.

Sous le régime de Joseph Kabila, les médias privés ont également joué un rôle important en maintenant l'idée d'un territoire congolais et d'une nation congolaise unifiée. Ainsi, il est remarquable qu'en dépit de toutes les tentatives opérées et de forces centrifuges déployées, l'idée de la balkanisation du pays ne se soit pas du tout ancrée dans l'esprit des populations du Congo. Même certaines radios confessionnelles, dont nous pouvons critiquer d'autres mécanismes d'influence, se sont attachées à cette lutte. Ainsi, en 2003, la Radiotélévision « Message de vie », propriété du pasteur populaire Fernando Kutino, a lancé sur ses antennes une campagne politique intitulée « Sauver le Congo », invitant la population congolaise à s'engager pour l'avenir du pays. Les critiques sous-jacentes du gouvernement de Joseph Kabila qui transparaissaient dans ces programmes ont suscité le mécontentement des autorités car la police a effectué une descente dans les locaux de la station et le pasteur Kutino a pris le chemin de l'exil. À son retour à Kinshasa, il a été arrêté et mis en détention à la prison centrale de Makala presque pour les mêmes raisons mais autrement qualifiées.

Section 4 — L'apport qualitatif de la Radio Okapi

Lancé en février 2002, ce média a aussi joué un rôle essentiel dans le maintien d'une cohésion nationale et d'un sentiment d'appartenance commun au sein de communautés géographiquement et idéologiquement divisées. Institué dans le cadre de la Mission des Nations unies au Congo (MONUC), il est chapeauté par la Fondation suisse Hirondelle, spécialisée dans la mise en place de radios humanitaires dans les pays en crise. En veillant à être présente dans tout le pays, en donnant la parole à l'ensemble des protagonistes du conflit,

⁷⁸³ Idem.

la Radio Okapi a pu véhiculer une information non partisane dans un contexte extrêmement tendu mais où la soif d'information allait croissante. À travers ses dix antennes locales implantées dans chaque province et grâce à l'extension des réseaux de téléphone satellitaire, Radio Okapi dispose d'une couverture nationale qu'aucune autre station n'a la capacité d'assurer. Elle a recruté certains anciens journalistes de la RTNC et fait en quelque sorte le service public qu'assurerait ce média

Par ses quelques émissions phares comme le célèbre magazine «Dialogue entre Congolais », elle veille à instaurer des ponts entre les différentes communautés et à offrir une tribune à chacune des positions. Elle permet ainsi aux Congolais de se réapproprier l'information sur leur propre pays. Actuellement, celle-ci couvre 53 villes grâce à ses dix stations, ses relais et ses radios partenaires installés à travers le pays. Elle offre également une couverture de la moitié de l'Afrique de part et d'autre de l'équateur grâce à son signal satellite sur DSTV Channel 68. La Radio Okapi peut être captée ailleurs grâce aux ondes courtes sur 11690KHz de 5 heures à 7 heures, heure de Kinshasa et sur 11890 kHz de 17 heures à 18 heures et grâce à son site web : www.radiookapi.net

Section 5 — Les mérites des médias internationaux influents au Congo

Nous ne pouvons pas clore ce chapitre sans faire état du rôle joué par la presse étrangère dans le processus de démocratisation de la RDC. Des écrits comme ceux de certains journalistes belges comme Colette Braeckman, la présence sur le terrain de certains correspondants des grands médias comme la BBC, la RFI, la VOA, la RTBF, ne pourront pas être passés sous silence dans la mesure où ceux-ci ont prouvé leur efficacité dans la couverture de certaines périodes de troubles.

Les Congolais sont très attentifs au regard porté sur eux par les médias internationaux. C'est parce qu'ils en étaient conscients que l'un des derniers ministres de l'Information du président Mobutu et, après lui, le ministre de l'Information du président Laurent-Désiré Kabila, Didier Mumengi, ont interdit à l'audiovisuel privé de relayer les émissions d'information (journaux parlés ou télévisés) des chaînes étrangères. La Radio « Elikya » qui relayait les journaux parlés de Radio Vatican, la Radio « Raga FM » qui diffusait ceux de la VOA et de la BBC ainsi que la « RTKM » qui reprenait ceux de RFI, ont donc été touchées par cette mesure. Les différentes stations étrangères ont eu à négocier et installer leurs propres relais FM.71.

Les Congolais des autres provinces pouvaient écouter, en onde courte, les informations diffusées par ces chaînes occidentales. Leur rôle a été perceptible lors de la guerre dite de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) surtout dans l'orientation des populations déplacées et dans la fuite des populations car ce sont elles qui les informaient de l'état d'avancement des troupes en guerre. Beaucoup de Congolais estiment qu'au début de la rébellion de 1996, ce sont les médias internationaux qui ont contribué à mettre en valeur la personnalité de Laurent-Désiré Kabila et à convaincre la population, à bout d'espoir, qu'il pouvait constituer une alternative crédible pour le pays. Au moment de son accession au pouvoir, il a bénéficié d'abord d'une certaine popularité internationale, surtout auprès des médias anglo-saxons qui, par ricochet, ont suscité l'enthousiasme d'investisseurs et des bailleurs de fonds potentiels. Mais ce succès a été de courte durée.

La presse écrite belge, influente auprès des milieux politiques et du lectorat congolais (ne fut-ce que parce que la presse de Kinshasa en reproduit souvent les articles ou les éditoriaux) s'est montrée méfiante (la Libre Belgique, Le Soir) vis-à-vis du nouveau pouvoir ou de son entourage après une période enthousiaste. Les médias français, quant à eux, n'ont pas caché leur tiédeur vis-à-vis de celui qui prenait des positions si tranchées pour se démarquer de la Francophonie. Progressivement, le président Kabila, gagné par une aigreur croissante à l'égard de l'extérieur, a fini par s'en prendre à la presse étrangère. Ainsi, en avril 1998, pour avoir retransmis les journaux parlés de la RFI et de la BBC, la Radio Amani de l'archidiocèse de Kisangani a été fermée sur ordre du gouvernement.

La guerre de 1998 a entraîné un regain d'intérêt du public congolais pour la presse internationale. Comme le fait remarquer Journalistes en danger (JED) : « Nous assistons au retour en force et à l'engouement des lecteurs vers les médias transafricains comme Jeune Afrique et vers la presse occidentale, particulièrement belge et française. Pourtant, ces médias qui coûtent jusqu'à cinq fois plus cher que nos journaux, avaient quasi disparu au lendemain de l'ouverture politique le 24 avril 1990 et pendant la longue période de la Conférence nationale souveraine ».⁷⁸⁴ C'est dans ce contexte que la RTBF a, en juin 2006, marqué son retour en terres congolaises en installant un relais FM pour la couverture des fins électoralistes. La couverture de certains événements a été remarquable et a été saluée par de nombreux Congolais qui se reconnaissent parfaitement dans ce média international du fait de l'histoire. C'était l'occasion de se souvenir l'ancienne Radio belge qui diffusait au Congo en 1949.

Après le massacre des étudiants de l'université de Lubumbashi en 1990, la presse étrangère, dont la RTBF n'avait pas épargné le régime dictatorial de l'époque. En 1996, pendant la guerre dite de « libération » conduite par Laurent-Désiré Kabila, c'est la même presse qui avait aidé la population à approcher les centres d'assistance humanitaire et à suivre le cours des événements après la suppression de plusieurs médias congolais. Bref, la presse étrangère est devenue la source d'information et est généralement relayée par les médias locaux d'opposition qui y trouvent leur compte pour lutter contre le régime totalitaire. Dans plusieurs localités du pays, voire dans plusieurs centres urbains, elle couvre les carences consécutives au silence dans lequel sont plongés les médias privés et publics, à l'épreuve de certaines dispositions dirigistes et liberticides.⁷⁸⁵

Il en est de même, de la restructuration tant institutionnelle que professionnelle des médias congolais qui est prise en charge en grande partie par la coopération étrangère. Celle-ci s'emploie à redynamiser l'action des médias dans la renaissance démocratique du pays. Cependant, l'accès aux médias internationaux est parfois restreint par les pouvoirs publics selon les périodes d'élections, de tensions ou de guerre. Ces restrictions peuvent porter sur la coupure des signaux des chaînes internationales de radio et de télévision, sur l'interdiction de certains journaux, sur le refus d'accréditation (cas de feu Madame Ghislaine Dupont de la RFI, de Thierry Michel des films de la Passerelle à Liège), etc.

Pour clôturer ce chapitre, il est à remarquer que chaque type des médias congolais a joué un rôle quelconque dans le processus de démocratisation déclenché en avril 1990. La presse écrite a joué un rôle militant de mobilisation des populations congolaises contre d'abord la dictature du président Mobutu, ensuite contre les guerres expansionnistes de l'Est en appelant ces mêmes populations à la cohésion nationale et en les sensibilisant contre la balkanisation et le pillage des ressources naturelles du pays. Enfin, actuellement, elle appelle à l'alternance et à une passation pacifique du pouvoir tout en dénonçant les abus du pouvoir en place. La presse officielle, dans les différents contextes politiques, est restée et reste toujours manipulée et relaye constamment et seulement la parole officielle. Elle sert et a toujours servi d'instrument de propagande, inaccessible au public et à l'opposition. La presse audiovisuelle privée a servi de tribune d'expression et de dénonciation de l'opposition. Les médias communautaires et la Radio Okapi ont joué et jouent encore un rôle de facilitateur en créant un espace public de débat et un rôle de formateur en sensibilisant les citoyens congolais aux enjeux de la démocratie et des élections. La presse étrangère, quant à elle, a joué et joue encore un rôle dénonciateur et informatif.

Malgré les contextes de répression, d'atteintes à la liberté de la presse, des conflits armés et de régression économique marquée par une corruption généraliste, une presse pluraliste s'est développée dans ce pays. Les médias se sont multipliés à la suite des différents conflits qui devaient, en principe, ralentir le développement des entreprises médiatiques dans leur capacité de production et par la perte de leur réseau de diffusion. Pour Renard, « ni l'appauvrissement de la RDC, ni l'instabilité structurelle, ni les guerres de l'Est n'ont empêché la prolifération des médias et de nouveaux outils de

⁷⁸⁴ Journaliste en danger (JED), « Rapport 1999 : la liberté de la presse en République démocratique du Congo », Kinshasa, décembre 1999, p. 45.

⁷⁸⁵ Institut Panos Paris, « Situation des médias en République Démocratique du Congo », op. cit., p.83.

communication. Bien au contraire, ces éléments semblent avoir encouragé leur développement anarchique ».⁷⁸⁶

Cependant, ces mêmes médias souffrent de plusieurs lacunes liées à leur cadre institutionnel et légal, à leur environnement structurel, économique et social qui remettent en cause leur indépendance, leur accessibilité au public ainsi que la qualité de leurs contenus. C'est en somme leur rôle social et politique dans le processus démocratique en cours qui est entamé par ces différentes lacunes qui fait l'objet du chapitre suivant.

⁷⁸⁶ Y. RENARD, *op. cit.*, pp. 136-137.

CHAPITRE III — LES ENTRAVES AU FONCTIONNEMENT DES MÉDIAS CONGOLAIS

De l'analyse du fonctionnement des médias congolais, il s'avère que leur manque d'objectivité, d'impartialité et de neutralité, constitue un facteur de discrédit, dont les causes sont de diverses origines. Ces failles et ces dysfonctionnements remettent en cause le rôle qu'ils assumeraient dans la reconstruction d'un État de droit démocratique.

Marie-Soleil Frère, parlant des enjeux et des défis des médias congolais, constate les mêmes obstacles : « La contribution des médias congolais à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit est entravée par une série de contraintes qui relèvent à la fois du contexte externe et de l'organisation interne des médias ».⁷⁸⁷ Pour cette auteure, les conditions de production et l'environnement (juridique, économique, politique et professionnel) des médias influencent non seulement la qualité des contenus écrits ou audiovisuels mais aussi la sélection même des informations, reflétant la vocation que s'assignent les propriétaires, journalistes et animateurs.⁷⁸⁸ Le dysfonctionnement de ces médias trouve donc ses origines dans plusieurs facteurs, notamment les facteurs juridico-politiques, les facteurs économiques et budgétaires, les facteurs socioculturels, l'absence de structure de formation appropriée ainsi que les guerres et les conflits internes. Ce chapitre traite de ces différents facteurs dans trois sections différentes.

Section 1 — Les facteurs juridico-politiques

La nature des régimes politiques qu'a connus le pays a influencé et influence encore, non seulement le cadre légal et réglementaire mais également le système informatif des médias congolais. Cette section aborde les contraintes liées à l'environnement politique et audit cadre. En effet, les médias congolais sont actuellement régis par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse. Cette loi ainsi que les textes réglementaires définissant les modalités de son application, ont été élaborés dans un contexte transitoire mais aussi n'ont pas été suffisamment vulgarisés auprès des journalistes eux-mêmes, auprès des praticiens du droit, des décideurs politiques et auprès des institutions académiques qui formeraient les professionnels de ces mêmes médias. Ainsi, ladite loi reste méconnue des magistrats qui, dans la pratique, appliquent d'autres textes inappropriés au statut de journaliste.

À titre d'exemple, voici trois arrêtés ministériels relatifs à cette loi qui n'ont jamais été publiés au Journal officiel de la République démocratique du Congo :

- 1° l'arrêté ministériel n°04-mip-018-96 portant fixation des frais administratifs pour l'établissement des récépissés de déclarations préalables de publication, d'exploitation des stations de radio et/ou de télévision, de création d'agences de presse ainsi que pour l'agrément des agences-conseil en publicité et pour l'autorisation de reportage photographique ou filmé ;
- 2° l'arrêté ministériel n°04-mip-019-96 portant mesures d'application de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse pour les journaux et les écrits périodiques ;

⁷⁸⁷ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 6.

⁷⁸⁸ Idem.

3° l'arrêté ministériel n° 04-mip-020-96 portant mesures d'application de la loi no 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de la liberté de la presse pour les entreprises de presse audiovisuelle.

Cette même loi est obsolète et incomplète. Elle ne traite pas du statut du journaliste congolais qui demeure dès lors, régi par l'ordonnance-loi de 1981, élaborée dans un contexte où le pluralisme et les initiatives privées n'existaient pas. Elle oublie, dans sa formulation, de régir un domaine aussi important qu'est celui des radios communautaires. Elle ne régit pas non plus les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Ce vide juridique peut justifier la haine, le tribalisme ou la xénophobie, diffusée par les internautes congolais sur les différents sites d'information du pays.⁷⁸⁹ Ce genre de discours constitue des infractions au Code pénal congolais qui les réprime à de lourdes peines.

Bien qu'il existe, le cadre réglementaire de la presse a été et est totalement inopérant depuis son adoption : un écart flagrant demeure entre le texte de 1996 et son application. Le rapport de Roberto Garreton, rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Congo, rendu public le 1^{er} février 2001, dit clairement que « la liberté d'expression n'existe pas en République démocratique du Congo et le peuple congolais ne jouit pas du droit à l'information (...) ». Dans les territoires sous contrôle du gouvernement, les journalistes font l'objet d'un harcèlement constant. À l'est, il n'y a pas de journaux d'opposition et les rares stations de radio indépendantes ont été suspendues, censurées et empêchées de diffuser d'autres nouvelles que les informations officielles ». ⁷⁹⁰ La loi de 1996 chapeaute donc un secteur caractérisé par le non-droit et l'arbitraire.

À ce vide juridique s'ajoute l'intrusion, dans le secteur médiatique, des agents des services de renseignements. Le discours de la presse, aussi bien à Kinshasa qu'en province, est plus qu'inféodé. La profession est infestée de personnes étrangères au journalisme, que d'aucuns identifient aux agents des services secrets (civils ou militaires). Cette situation semble s'amplifier à Goma, Lubumbashi, Kisangani et au Bas-Congo. En conséquence, la profession est devenue un refuge de « moutons noirs ». ⁷⁹¹ En effet, dès le début de la libéralisation de l'espace médiatique dans un contexte marqué par les fortes résistances du pouvoir mobutiste à une réelle démocratisation, les entreprises de presse ont connu plusieurs atteintes : plasticage d'imprimeries, saisies et mises à feu de certaines éditions, suspensions et interdictions, sans compter les enlèvements, les emprisonnements et les assassinats fréquents de leurs employés.

Dès 1991, l'imprimerie de « Elima », quotidien privé passé dans l'opposition, a été incendiée et les locaux de « Umoja », devenu contestataire, ont été saccagés. En 1994, Pierre Kabeya, journaliste à Kin-Matin, a été enlevé, torturé et tué pour sa couverture du procès des membres d'un commando impliqué dans le massacre des étudiants de Lubumbashi. Adolphe Kavula, rédacteur en chef de Nsemo, est mort des blessures encourues lors de son enlèvement par une autre unité de commandos alors qu'il avait dénoncé un trafic de billets de banque impliquant l'armée. ⁷⁹² Mais les pressions s'exerçaient aussi par le biais de menaces sur le directeur pour entraîner le renvoi d'un journaliste ou d'interventions indirectes dans sa vie privée.

Sous le régime de Laurent-Désiré Kabila, les journalistes ont été l'objet d'une répression encore beaucoup plus affirmée. Le nouveau pouvoir a fustigé d'emblée la « mauvaise utilisation de la liberté d'expressions ». Selon l'AMI (African Media Institute), les journalistes sont devenus depuis 1999, la

⁷⁸⁹ Pour illustrer notre propos, nous citons les sites web : www.digitalcongo.net, www.groupeavenir.org, www.mlc.org qui se sont distingués dans la diffusion des propos haineux, injurieux et xénophobes à l'endroit de certains candidats pendant la période électorale.

⁷⁹⁰ Rapport sur la situation des droits de l'homme en RDC, ONU, 2001.

⁷⁹¹ Ce terme vient du président de l'HAM que nous avons rencontré lors du colloque international de la Société civile congolaise organisé par le Centre Tricontinental de Louvain-la-Neuve en 2004.

⁷⁹² ADEWALE MAJA-PEARCE (éd.), *Annuaire de la presse africaine*, Bruxelles, FIJ, 1996, p. 321.

principale cible des attaques dirigées par les services de sécurité contre les libertés publiques. Pendant cette période, 43 journalistes interpellés, incarcérés ou détenus en 1998, 53 en 1999, 42 en 2000.⁷⁹³ Le premier journaliste emprisonné a été Polydor Muboyayi Mubanga, une des grandes personnalités de la presse congolaise, éditeur du quotidien, *Le Phare*, pour avoir évoqué, dans son journal, la constitution autour de l'AFDL, d'une grande cour prétorienne sur des critères ethniques, semblable à la tristement célèbre « Division spéciale présidentielle », la DSP en sigle, du président Mobutu. Ce dernier a été battu et enfermé trois mois au cachot. Le rédacteur en adjoint, Tshivis Tshivuadi, a été contraint à un exil intérieur de six mois. C'est Freddy Loseke, éditeur du journal, *La Libre Afrique*, bien connu pour prendre des libertés avec la déontologie professionnelle, qui a fait les plus fréquents séjours en prison durant cette période, souvent dans des conditions insoutenables.⁷⁹⁴

Le déclenchement de la Seconde guerre du RCD (qui a entraîné la partition de fait du pays) a engendré une accentuation de la répression alors que le travail des journalistes était plus que jamais entravé dans les différentes portions du territoire. La Radio « Maendeleo », à Bukavu, a été fermée par les rebelles à plusieurs reprises : la première fois, d'octobre 1996 à avril 1997, la seconde fois de 1999 à août 2001 et la troisième fois de décembre 2002 à juillet 2003.⁷⁹⁵ En 1996, en l'espace de quelques heures, la radio a perdu deux de ses collaborateurs, tués au cours de violences dans la ville. En 1999, elle a été fermée après avoir couvert un meeting où des représentants de la rébellion avaient été hués par le public. Un conseiller de la rébellion avait justifié la fermeture en disant : « Pendant la guerre, il n'y a pas de démocratie : vous n'avez pas aidé notre Mouvement à être accepté, on va vous suspendre pour non-respect du cahier des charges ». ⁷⁹⁶ En 2002, le porte-parole du RCD (Rassemblement congolais pour la démocratie), Lola Kisanga, a annulé la licence d'exploitation de la radio et annoncé sa fermeture définitive, l'accusant de s'être mêlée de la politique au lieu de s'occuper de sa mission de vulgarisation des messages de développement. Deux jours plus tôt, la radio avait diffusé une émission dans laquelle des habitants se plaignaient de l'introduction par le RCD de nouvelles plaques d'immatriculation pour les véhicules de la région symbolisant de ce fait la partition du pays.

Bref, les violences et les atteintes subies par les professionnels des médias congolais sont particulièrement diversifiées. Les sources de ces violences contre les journalistes ne se limitent pas aux seules autorités publiques supposées compétentes. Dans un pays au pouvoir judiciaire déliquescant, tout détenteur d'une parcelle de pouvoir (politique, administratif, économique ou militaire) se croit en droit de se faire justice. Des amis ou membres de la famille dans la police, l'armée, la sécurité, voire la justice, sont mis à contribution pour traquer le média ou le journaliste indésirable.

Notons, enfin, l'emprise de ces mêmes pouvoirs publics sur les médias publics. Marie-Soleil Frère parle, pour sa part, « des médias publics caporalisés ». ⁷⁹⁷ Le terme des « médias publics caporalisés » nous paraît approprié dans la mesure où ces médias sont porteurs d'une longue tradition de « griotisme » et de propagande. Pendant des années et même maintenant, ils sont soumis à la censure directe du ministère de l'Information et de la Presse dont la hiérarchie doit être informée au préalable de tous les contenus diffusés. La libéralisation du secteur médiatique n'a guère entraîné des mutations au sein des médias d'État et la guerre a ensuite justifié la « caporalisation » totale de la radio télévision nationale congolaise (la RTNC). ⁷⁹⁸

La crise de l'entreprise audiovisuelle publique est d'ailleurs patente à Kinshasa comme dans les stations de province où, en plus du matériel obsolète et des ressources humaines peu motivées et sous-

⁷⁹³ Créée en 2003, entre autres par des jeunes congolais rentrés des États-Unis, l'AMI est une autre structure de défense de la liberté de la presse qui paraît s'inspirer fortement de l'expérience de JED.

⁷⁹⁴ AMI, « Les entraves à la liberté de la presse en RDC », Kinshasa, AMI, 2004, p. 52.

⁷⁹⁵ Radio Maendeleo (c'est-à-dire radio du développement), Radio Maria et Radio Sauti ya Rehema (la voix de la Grâce) arrêteront de diffuser, en outre du 2 au 9 juin 2004 en raison de l'attaque de forces rebelles sur la ville de Bukavu, seule l'antenne locale de Radio Okapi, située dans le périmètre de la MONUC, a pu continuer à émettre durant cette période de troubles.

⁷⁹⁶ Journaliste en danger (JED), « La liberté de la presse en RDC. Rapport de 1999 », Kinshasa, 1999, p. 30.

⁷⁹⁷ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 112.

⁷⁹⁸ La RTNC a remplacé l'OZRT qui signifiait avant 1997 : Office Zaïrois de Radio diffusion et de Télévision.

payées, des problèmes techniques entravent la diffusion. L'alignement systématique de la RTNC sur les positions gouvernementales, voire son rôle de propagandiste du régime, a amené une grande partie du public à s'en détourner, d'autant que, dans les provinces, son signal est fréquemment interrompu. La station ne parvenant pas à couvrir les charges de sa retransmission auprès de son opérateur satellitaire.

En définitive, ce sont les principes d'objectivité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance des médias qui sont atteints par ces obstacles à caractère juridico-politique et qui mettent en doute le rôle social et public qu'assumeraient ces mêmes médias dans la reconstruction de l'État de droit démocratique dans ce pays.

Section 2 — Les facteurs économiques et budgétaires

Si les sanctions sont souvent démesurées et choquent par leur caractère expéditif, violent, informel et irrespectueux des droits de la personne, il n'en demeure pas moins que les dérives sont nombreuses dans les médias congolais. Les journalistes, peu ou pas payés, sont donc sensibles à la corruption, n'ont souvent qu'une formation de base très lacunaire et respectent peu les principes de la profession.

La crise économique que traverse la République démocratique du Congo, aggravée d'abord par les pillages successifs (1991, 1993), ensuite par les guerres dites de « libération » (1996-1997) et enfin par les guerres d'agression (1997-2002), a plongé le pays dans une situation chaotique et désespérée. La corruption et la débrouille se sont généralisées et institutionnalisées, y compris dans le secteur des médias. Pour nouer les deux bouts du mois, les journalistes sont obligés de faire des petits boulots ou, plus souvent, de vendre des espaces dans leurs colonnes à des politiciens locaux qui peuvent ainsi écrire ce qu'ils veulent au mépris des règles et principes de la profession.

Vicky Elongo Lukulunga parle de la généralisation du « coupage », ce néologisme congolais utilisé pour désigner « cette pratique qui consiste à octroyer aux journalistes, venus couvrir un événement pour le compte de leur rédaction respective, un cachet dont la hauteur est fixée au gré des organisateurs, de manière à le motiver pour rédiger absolument, voire favorablement, l'article ».⁷⁹⁹ D'autres termes désignent plus précisément ce type de pratique : « le transport » est la somme d'argent perçue par les journalistes après une manifestation pour couvrir leurs frais de déplacement pour rejoindre leur domicile. La « compensation » désigne la somme d'argent que les éditeurs recherchent pour faire paraître ponctuellement leur support. La « motivation » constitue la petite allocation complémentaire qui doit être glissée à chaque personne qui travaille dans la chaîne de production d'un journal ou d'une émission pour s'assurer qu'elle fera son travail et n'entravera pas le processus. Pareilles pratiques ouvrent la porte à la manipulation de l'information surtout quand elles sont faites par des politiciens qui utiliseraient les médias à leur guise.

Dans un contexte où la publicité est presque inexistante et attribuée aux organes des médias sur base d'acointances politiques et où la population est trop démunie pour acheter un journal dont le prix équivaut à plusieurs repas, seuls survivent, les médias qui disposent d'un « sponsor » (politique ou bailleur de fonds). L'expérience de Radio Okapi montre que l'équilibre, la neutralité et la présence sur l'ensemble du territoire, éléments indispensables à une information vraiment pluraliste, nécessitent des moyens financiers très importants. S'agissant de l'aide de l'État aux médias, ces derniers se plaignent toujours de ce que l'État n'octroie pas de l'aide de manière structurelle et égalitaire. Les médias qui en reçoivent ponctuellement sont ceux qui font la propagande du régime. Les médias de l'opposition sont exclus de celle-ci. Lors de sa session d'information et d'évaluation de son action, le gouvernement actuel, bien qu'ayant mis sur place un « programme médias-élections », a justifié son refus d'octroyer cette aide par « le rôle négatif » qu'il a attribué à certains médias. Le rapport final du séminaire

⁷⁹⁹ V. ELONGO LUKULUNGA, « Mutations politiques et pratiques journalistiques au Congo-Kinshasa », Kinshasa, IFASIC, 2002.

gouvernemental affirme, à ce propos, que « certains acteurs politiques ont, sans hésiter, abusé de médias pour contrecarrer les actions amorcées par le gouvernement et pour filtrer des messages de leurs partis politiques respectifs, parfois en des termes choquants, dans un climat malsain, suicidaire et contraire à la réalisation des objectifs de la transition ».⁸⁰⁰ Ce sont là des propos qui corroborent les déclarations de hautes personnalités congolaises qui estiment qu'il n'y a aucune raison d'aider des médias qui les attaquent tout le temps, pourtant le droit des médias, tant privés que publics, à l'aide, est inaliénable et légal.

En effet, l'article 13 de la loi 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse au Congo, fait à l'État l'« obligation d'assurer et de rendre effectif le droit du public à l'information ». En son article 17, la même loi dispose que « l'État peut octroyer une aide indirecte aux entreprises privées de presse au titre des tarifs préférentiels dans les domaines des importations des matières premières nécessaires à la production et à la distribution des informations, notamment : du papier, des équipements et des films ». Or, jusqu'à ce jour, les entreprises de presse comme tous les autres médias, payent toutes les taxes fiscales (même à l'importation des matières premières) et tous les impôts et ne bénéficient d'aucune faveur quant aux factures de consommation de l'eau et de l'électricité entrant dans la fabrication des journaux ou dans la production des émissions audiovisuelles.

Marie-Soleil Frère, parle, quant à elle, d'une presse artisanale. Modeste Mutinga, ancien président de la Haute autorité des médias congolais, parle, en ce qui le concerne, de « l'indifférence du gouvernement à l'égard des médias ». À ce sujet, il a rappelé que le 28 avril 2005, la HAM avait tiré la sonnette d'alarme au sujet de l'abandon total et de la négligence coupable dont les médias congolais sont victimes de la part du gouvernement en cette période de transition politique.⁸⁰¹ Il a conclu en disant : « Une presse sans moyens constitue une proie facile pour les politiciens sans scrupule et les puissances d'argent. Une telle presse, nous l'avons toujours souligné avec force, est manipulable et corvéable à souhait. Au lieu d'informer en toute responsabilité, elle ne servira qu'à désorienter et à intoxiquer la population. Nous ne cesserons jamais de le répéter, le gouvernement de la république devrait assumer toutes ses responsabilités en rapport avec cette question cruciale du financement de la propagande référendaire et de la campagne électorale à travers les médias. La neutralité, l'équité et l'impartialité des médias sont à ce prix ».⁸⁰² Cette conclusion du président de la HAM résume tout notre propos mais malheureusement son interpellation n'a pas été comprise et n'a donc pas été suivie d'effet. La situation des médias publics et privés ne retient pas, jusqu'à ce jour, l'attention du gouvernement. Elle constitue le cadet des soucis des autorités politiques. Avec des médias sous-équipés et des journalistes sous-payés, pouvons-nous nous attendre à une couverture médiatique optimale du processus démocratique actuel ?

Section 3 — Les facteurs géographiques

Les systèmes médiatiques se calquent sur les données géographiques et démographiques du pays, sur la composition sociale et sur les traditions culturelles ou religieuses des lecteurs ou des auditeurs ou encore des téléspectateurs. L'étendue du territoire national joue un rôle important dans la couverture et peut affecter la diffusion des médias.⁸⁰³ En Afrique subsaharienne en général et en RDC en particulier, « les médias restent des produits de la ville et plus particulièrement des capitales sur les

⁸⁰⁰ Journal « La Conscience », « Aide à la presse : le gouvernement aux abonnés absents », URL : www.laconscience.com

⁸⁰¹ M. MUTINGA, ancien président de l'HAM lors de son point de presse du mercredi 7 décembre 2005 au siège de cette institution d'appui à la démocratie.

⁸⁰² Idem.

⁸⁰³ P. ALBERT et C. LETEINTURIER, « Les médias dans le monde. Enjeux internationaux et diversités nationales », Paris, Ellipses, 1999, p. 83.

campagnes ».⁸⁰⁴ Cette affirmation de Tudesq qui a étudié les médias en Afrique noire, décrit le handicap de nouveaux médias dans leur diffusion car ils sont essentiellement confinés dans les zones urbaines. Elle explique la concentration élevée de populations et un nombre plus important d'analphabètes, attirés, dans les grandes villes africaines, par la présence d'un important vivier d'emplois dans la fonction publique. Entre les villes urbaines et les campagnes, il existe une certaine fracture spatiale tenant à l'archaïsme des réseaux de communication.

Dans un immense pays comme la RDC, sous gouverné et mal gouverné, il n'est pas étonnant de constater que des portions du territoire échappent au contrôle des dirigeants. Les voies de communication sont vétustes. Le réseau routier étant impraticable, des populations entières sont enclavées. La distribution des journaux ne peut que poser problème. Ce qui fait que tous les médias sont concentrés dans les grands centres urbains du pays. Dans ce pays, les villes dites de grande concentration de fortune attirent plus les médias. Il en résulte des inégalités de la couverture médiatique entre le centre urbain médiatisé et électrifié et la périphérie peu pourvue en médias et non électrifiée. Pour Jean-Chrétien Ekambo, « la carte audiovisuelle congolaise se présente comme un parfait reflet de la carte énergétique du pays ».⁸⁰⁵ La radio et la télévision ou même l'internet ne sont présents que dans les villes électrifiées. Dans les campagnes ou villages non alimentés en énergie électrique, les habitants s'organisent avec des moyens rudimentaires qui ne facilitent pas la tâche.

Pour ce qui est de la presse écrite, chaque organe de presse assure lui-même sa propre distribution. Devant cette difficulté, les journaux préfèrent réserver leurs colonnes à la politique, aux manifestations de la rue de Kinshasa, aux journées villes mortes, pas un mot ou rarement sur ce qui se passe hors des grandes villes du pays. Le monde rural est totalement absent. La quasi-totalité de la rédaction ne dispose même pas d'un moyen de locomotion. Modeste Mutinga, lors de la conférence de presse qu'il a organisée, le 10 décembre 2005, à l'intention des professionnels des médias, décrit cette situation en ces termes : « Après différentes missions effectuées dans le cadre de l'implantation des représentations de la HAM à l'intérieur du pays, nous pouvons aujourd'hui faire l'état des lieux des stations provinciales de la RTNC. Le constat est tout simplement désolant. Toutes les stations provinciales de la RTNC fonctionnent avec des outils de production et de diffusion vétustes. Elles souffrent d'une pénurie criante d'énergie électrique. Elles manquent de charroi automobile pour résoudre l'épineux problème de mobilité des agents et opérateurs d'exploitation entre les studios et régies ainsi que les centres d'émissions situés généralement loin de la ville. Toutes ces contraintes techniques et logistiques obligent les stations provinciales de la RTNC à n'offrir que deux à quatre heures d'émissions par jour pour les plus performantes ».⁸⁰⁶

La situation décrite par cet ancien haut responsable congolais concerne les stations de la RTNC dans les chefs-lieux des anciennes onze provinces où l'information est diffusée difficilement. Quid de la diffusion de l'information dans les coins décrits ci-dessus ? Quid du choix des populations de ces différents coins abandonnés ? Tous les quotidiens congolais sont donc établis dans la capitale et pas un seul dans l'arrière-pays. Pour parer à ces carences, la radio s'avère être un média plus présent dans les provinces et dans les coins les plus reculés, alors que la télévision se partage plus au moins équitablement entre la capitale et l'intérieur du pays. Par ailleurs, les paysans s'achètent des petits transistors pour capter en bande « shot wave » des chaînes de radio étrangères comme, RFI, BBC, VOA, etc.

L'absence de nombreux médias dans l'arrière-pays trouve sa justification dans le désintérêt qu'affichent les autorités publiques pour le milieu rural qui n'est pas assez ou pas du tout électrifié. À ce manque d'intérêt s'ajoute l'absence des voies de communication (l'existence des routes mal entretenues ou même l'absence de celles-ci). Cette inégalité dans la répartition des médias congolais malgré la prolifération de ceux-ci, pose un sérieux problème d'accès à l'information par les masses

⁸⁰⁴ A.-J. TUDESQ, « Médias et développement en Afrique Noire. Enjeux et réalités », in « Mondes en développement », n° 73, tome 19, pp. 11-20.

⁸⁰⁵ Institut Panos Paris, op. cit., p. 40, citant J.-C. Ekambo, professeur à l'Institut facultaire des sciences de l'information et de la communication lors d'une interview sur les médias congolais à Kinshasa en 2000.

⁸⁰⁶ M. MUTINGA, op. cit., p. 48.

paysannes qui constituent pourtant la majorité des populations du pays. En effet, selon un rapport de l'UNESCO, 69,6 % de la population congolaise vivent en milieu rural et 30,4 % en milieu urbain.⁸⁰⁷ Elle remet en cause le principe fondamental du pluralisme de l'offre médiatique car seule la Radio Okapi couvre en information, plusieurs coins reculés du pays.

Section 4 — Les facteurs liés à l'absence d'une structuration et d'une formation professionnelle adéquate

Concernant la structuration interne des médias congolais et leur mode de production, certains éléments influencent indéniablement la qualité du travail médiatique. Il en est ainsi du niveau de formation ou d'encadrement professionnel interne des journalistes. Si l'absence de formation adéquate peut entraîner des dérives graves et des violations récurrentes de la déontologie, dans la plupart des cas, elle ne constitue pas, à elle seule, un argument décisif. En effet, certains médias de haine ont pu être animés par de remarquables journalistes professionnels. Le lien entre les dérapages médiatiques et la politisation des médias est fréquemment souligné. Parmi les médias déviants ou va-t-en-guerre, nombreux sont nés dans le giron des partis politiques ou demeurent liés, par leur structure ou leur mode de financement, à des factions belligérantes ou à des groupes de pression.

En RDC, les entreprises privées de presse écrite, radiophonique ou télévisuelle souffrent d'un manque général de structuration interne et, souvent, d'une carence de transparence dans la gestion. Nées généralement de l'initiative personnelle d'un homme d'affaires ou d'un journaliste professionnel ou encore d'un groupe d'enseignants ou d'un homme politique, beaucoup d'entre elles continuent, après des années, à fonctionner de manière improvisée et aléatoire, avec des moyens financiers dérisoires et des fonds de roulement pratiquement inexistants. D'une manière générale, la structuration interne des médias congolais souffre des écueils suivants :

1. une gestion centralisée et personnalisée

L'éditeur-directeur de publication ou le directeur de station concentre souvent tous les pouvoirs de décision et de contrôle entre ses mains en s'occupant individuellement et entièrement de tous les aspects financiers. Cette situation de concentration laisse le personnel dans l'ignorance la plus totale du tirage ou des revenus de la publication ou de la station. Parfois, il est lui-même propriétaire de la station et perçoit les revenus de celle-ci.

2. l'absence de division et de spécialisation des tâches

D'une manière générale, les rédactions reposent sur la polyvalence du personnel. En presse écrite, l'éditeur est parfois tout à la fois journaliste, gestionnaire et patron, ce qui lui confère de multiples casquettes. La rédaction n'est pas encadrée par des professionnels au profil spécifique (rédacteurs en chef, secrétaires de rédaction...). Dans les stations de radio, les animateurs sont en même temps des techniciens, des démarcheurs publicitaires, des coursiers. Les services financiers et comptables sont rarement assurés par des personnes adéquatement formées.

3. le non-respect des prescriptions légales

Les entreprises médiatiques congolaises sont souvent gérées de manière artisanale, dans l'ignorance totale de la législation sociale, du code du travail et des obligations fiscales. En RDC, beaucoup d'organes de la presse privée sont de réels « hors-la-loi » qui ne respectent même pas le dépôt légal. Cela justifie parfois les diverses répressions des pouvoirs publics dont elles font souvent l'objet.

4. un manque de transparence du financement

Beaucoup d'entreprises de presse du Congo ne survivent que grâce au soutien sous-jacent d'hommes politiques ou issus des milieux d'affaires désireux de disposer d'un organe qui peut servir leurs intérêts. Il n'y a aucune transparence dans le financement des organes privés et les difficultés de trésorerie sont permanentes.

5. des coûts élevés

Qu'il s'agisse de presse écrite ou de presse audiovisuelle, les coûts de production restent prohibitifs vu la nécessité d'importer le matériel technique et les intrants. L'État comme dit avant, ne leur accorde pas des mesures douanières allégées ou un système d'aide indirecte permettant aux structures médiatiques de bénéficier de réductions tarifaires (téléphone, poste, électricité...). Toutefois, ce type d'initiative se trouve souvent entravé par une concurrence féroce entre entrepreneurs et le culte du secret autour des données relatives aux besoins réels de l'entreprise.

6. des salaires peu attrayants

Les journalistes gagnent, en général, assez mal leur vie, ce qui les rend perméables à toute une série de pratiques répréhensibles. En RDC, certains journalistes ne gagnent pas plus de 10 \$ par mois, parfois rien du tout. Mais les gens restent parce que rien que le fait de voir leurs noms apparaître en signature dans un journal, leur permet d'accéder à d'autres moyens.

7. l'insuffisance des équipements

Dans la presse écrite, seuls les quelques grands quotidiens comme Le Potentiel, Le Phare, Le Soft et grands hebdomadaires, possèdent des ordinateurs et ont accès à une ligne téléphonique, à un fax, au réseau Internet. Pour beaucoup d'hebdomadaires (qui paraissent sporadiquement), l'éditeur se promène avec sa rédaction « dans une mallette ». Toutefois, la dépendance par rapport à des opérateurs de saisie extérieurs entraîne des coûts importants pour les journaux (encore nombreux) qui ne disposent pas de leur propre matériel. C'est le cas avec certains journaux de l'est de la RDC qui sont obligés d'aller au Rwanda ou en Ouganda pour l'édition de leurs quotidiens. Ces voyages à l'étranger occasionnent de frais parfois irrécupérables à cause de plusieurs facteurs qui affectent la presse congolaise dans l'ensemble.

8. une absence de planification

La plupart des journaux s'adonnent à une gestion improvisée des ressources autant financières que techniques. Ils ne disposent pas de fonds de roulement, n'ont pas de perspective claire sur les investissements à consentir ni sur les délais d'amortissement, n'élaborent pas des comptes d'exploitation.

9. une concurrence effrénée et un manque de solidarité

Les médias privés sont généralement issus d'initiatives individuelles, fortement personnalisées. Dès lors, il est difficile de fédérer les expériences pour rationaliser un secteur qui souffre d'une trop grande dispersion. La perspective de la mise sur pied de groupes d'intérêts économiques semble encore lointaine, tant les rivalités personnelles l'emportent sur les intérêts communs potentiels. Il n'est pas exclu que des professionnels des médias se trahissent mutuellement auprès de leurs bourreaux.

Les mécanismes de formation professionnelle sont inadaptés. Les dérives et les lacunes des médias congolais dans le processus de transition doivent sans doute beaucoup au manque de formation des journalistes. Pourtant Kinshasa dispose, à ce jour, de trois structures de formation initiale des journalistes : IFASIC (Institut facultaire des sciences de l'information et de la Communication), la faculté de communication sociale des Facultés catholiques de Kinshasa (FCK) et le département de communication de l'UNIKIN (Université de Kinshasa). S'y ajoute l'ICA (Institut congolais de l'audiovisuel)⁸⁰⁸ qui forme des techniciens, animateurs et journalistes de radio et de télévision déjà en fonction. L'IFASIC souffre d'une carence totale d'infrastructures, de la démotivation d'enseignants aux connaissances obsolètes et de la surpopulation estudiantine. L'école vivant des frais d'inscription ne peut se permettre d'en refuser et compte aujourd'hui plus de mille étudiants alors que les locaux peuvent en accueillir tout au plus deux cents.⁸⁰⁹ La faculté de communication de FCK, créée en 1993, mieux équipée et moins surpeuplée, est plutôt orientée vers la recherche en communication sociale et vers la formation des communicateurs sociaux destinés au départ à servir les médias confessionnels. Quant au département de communication de l'UNIKIN, mis sur pied en 1998, il demeure relativement virtuel, ne disposant d'aucune infrastructure pratique pour l'encadrement des étudiants. Aucune de ces écoles de formation ne propose un programme réellement adapté aux réalités pratiques de l'exercice de la profession, encore moins de modules spécialisés sur la couverture des élections.

En province, les universités de Kisangani et de Lubumbashi ont récemment développé des filières de communication mais qui sont tout aussi dépourvues de matériel et de corps enseignant. À Bukavu qui compte trois principales radios (Radio Maendeleo, Radio Maria et Radio Kahuzi), « moins de cinq journalistes sur la quinzaine qu'emploient ces trois organes des médias ont reçu une formation dans une des institutions peu appréciées de la ville comme l'Institut Supérieur de l'Audiovisuel, ISA ».⁸¹⁰ De ce fait, « les autres professionnels de ces maisons ont été recommandés et introduits soit par des sponsors et autres animateurs, soit sur la base d'amitié ou de liens de fraternité qui les lient aux dirigeants de ces entreprises des médias ».⁸¹¹ La plupart des journalistes qui exercent dans les médias congolais sont donc de jeunes recrues aux profils et aux motivations variés qui, même s'ils sont dotés

⁸⁰⁸ Ancienne SEVOZA (Studio-Ecole de la Voix du Zaïre), ce centre de formation, créé en 1977 servait surtout au recyclage du personnel de l'OZRT et a récemment développé des modules ouverts à la participation des médias privés avec l'appui de la coopération française.

⁸⁰⁹ Journaliste en danger (JED), Rapport 2005, p. 20.

⁸¹⁰ Il s'agit d'une structure privée créée en 1986 par celui qui était directeur de l'OZRT/Bukavu qui a implanté une antenne dérisoire à Goma au Nord-Kivu.

⁸¹¹ C. BIRINGIGWA, « Au Sud-Kivu, le pouvoir fait des journalistes, des griots », Institut Panos Paris/Cota (éd), Paroles d'Afrique Centrale : briser les silences, p. 112.

d'un diplôme, disposent de connaissances de base très rudimentaires. Ils sont rarement conduits par la vocation professionnelle, exerçant ce métier car il leur permet de survivre en attendant mieux.

Section 5 — Les facteurs socioculturels

Le public des médias congolais a, au moment de la Conférence nationale souveraine, été très actif et présent dans le secteur des médias. Les journaux se vendaient bien et recevaient beaucoup de contributions de leurs lecteurs à publier. À partir de 1993, la crise économique s'aggravant, les tirages des journaux ont connu une baisse. La presse privée a versé progressivement dans le sensationnalisme, privilégiant les titres percutants, au détriment de l'information vérifiée. Les titres à la une sont davantage suscités par les petits vendeurs de journaux que par les rédactions, les premiers protestent chaque fois que le titre ne leur paraît pas assez fort contre le président Mobutu. Paradoxalement, alors que les journaux mettaient en avant le sensationnel pour plaire au lecteur, ce dernier achetait de moins en moins, les organes qualifiés de racleurs et peu crédibles. À ce discrédit s'ajoutent la paupérisation de la classe moyenne urbaine et le découragement face aux ambitions personnelles qui guident l'activisme politique et médiatique. La population se tourne massivement vers la radio, quand elle en a la possibilité. Le public s'attache également aux médias confessionnels et plus spécifiquement aux radios qui propagent des messages messianiques, la religion constituant l'ultime refuge des Congolais. D'où une prolifération des sectes dans tout le pays.

L'analphabétisme, le néo analphabétisme, l'insuffisance des réseaux de communication et de télécommunication, la ruralité dominante de l'habitat et le recours forcé à des langues étrangères par les médias sont d'autres lacunes de dysfonctionnement des médias congolais. Selon un rapport de l'UNESCO, le taux d'analphabétisme en RDC se situe à 30,3 %, dont 42,8 % pour les femmes contre 17,5 % pour les hommes, soit 18 millions d'analphabètes (qui ne savent ni lire ni écrire) sur 60 millions d'habitants.⁸¹² Le même rapport indique que la RDC est classée parmi les 30 pays qui courent un risque sérieux de ne pas atteindre l'objectif de l'instruction des adultes parce que les efforts dans ce domaine restent mitigés.⁸¹³

Cet état résulte des différentes causes qui sont généralement liées à la situation globale du pays. Elles créent une série d'obstacles souvent insurmontables non seulement pour ces populations concernées mais aussi pour la société congolaise tout entière. Les causes les plus fréquentes sont :

- 1° l'absence d'une politique nationale d'infrastructures sociales de scolarisation et d'éducation des adultes ;
- 2° la situation générale de pauvreté que connaît le pays depuis plusieurs années ;
- 3° les guerres à répétition et les déplacements des populations rurales ;
- 4° la faible scolarisation des parents et le manque de stimulation quant à l'importance de l'école ;
- 5° les échecs et le décrochage scolaire.

Les conséquences sont nombreuses et dommageables à plusieurs égards. En plus d'affecter les personnes analphabètes dans leur quotidien et de souvent hypothéquer leur avenir, ce fléau affecte la société congolaise tant sur le plan social que sur le plan économique.

⁸¹² UNESCO, « Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous (EPT) 2006 », p. 18, cité par le Ministère des Affaires sociales, action humanitaire et solidarité nationale dans son étude sur la « stratégie nationale pour le développement de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle 2012 à 2016-2020 », in www.unesco.org

⁸¹³ Idem.

1. Sur le plan personnel

- a) il limite la capacité du Congolais d'obtenir l'information essentielle et de la comprendre ;
- b) il est un facteur de chômage par la sous-qualification de la personne ;
- c) il est un facteur de sous-développement ou d'absence de développement car il entraîne une précarité financière ;
- d) il limite l'accessibilité à la formation continue et au perfectionnement professionnel ;
- e) il peut se transmettre de génération en génération ;
- f) il entraîne une faible estime de soi pouvant conduire à l'isolement.

2. Sur le plan de la démocratie naissante

- a) il entraîne l'inaccessibilité aux discours médiatiques qui sont souvent diffusés en français ou dans les quatre langues nationales par certaines chaînes de radio et de télévision ;
- b) la difficulté pour les Congolais à comprendre les enjeux de la société et affaiblit leur taux d'engagement communautaire et complique leur choix politique ;
- c) il est un facteur de sous-développement démocratique car il prive les populations concernées de participer aux débats citoyens, ne possédant pas les capacités suffisantes pour discuter pleinement en toute égalité sur le plan social et politique ;
- d) en matière électorale, souvent le choix des populations analphabètes est détourné par le pouvoir en place ;
- e) ces populations analphabètes sont souvent les premières victimes des exactions et autres violations des droits humains dans leurs milieux naturels (c'est le cas avec les pygmées qui vivent encore aujourd'hui de la chasse et de la cueillette et n'ont jamais été à l'école).

Cet état de la population congolaise interpelle non seulement les pouvoirs publics mais aussi les médias qui doivent mettre en place des moyens d'éducation des adultes ou alors encourager la création des parlementaires debout comme c'est le cas à Kinshasa qui doivent d'abord lire les tirages ou écouter les messages ou informations diffusées pour les retransmettre aux personnes concernées. Dans certains villages de la RDC, c'est le cas où une personne possède un transistor et explique aux autres qui en sont dépourvus, le soir ou le matin, tout ce qui se dit à la radio ou à la télévision. L'émergence de la téléphonie mobile peut aussi constituer une réponse à cette carence humaine mais de nouveau, il faut des initiés qui doivent apprendre aux autres l'utilisation de ces nouveaux moyens de communication. Pour lutter contre ce facteur, il faut une stratégie nationale de développement de l'alphabétisation des adultes et des programmes et des manuels d'alphabétisation. Cela peut se concrétiser par la mise en place sur l'étendue du territoire national des centres d'alphabétisation, des centres de rattrapage scolaire, des centres de promotion sociale et d'apprentissage professionnel. Il faut évidemment une volonté politique qui consiste à améliorer non seulement le fonctionnement des médias congolais, mais qui cherche aussi le bien-être de la population de ce pays. Le recours à l'UNESCO peut aussi apporter une solution à cette préoccupation.

Section 6 — Les facteurs liés aux conflits armés

Un conflit englobe toujours plusieurs dimensions : militaire, économique, politique et sociale. Il suppose un choc d'intérêts entre deux parties. Le conflit militaire armé ou conflit armé a fourni le paradigme pour les autres types d'affrontements, d'ordre social ou économique. Dans un conflit, la vérité est toujours la première victime et les médias sont invariablement enrôlés comme défenseurs des parties en guerre. Après le conflit, le vainqueur est vraisemblablement si convaincu du bien-fondé de sa cause qu'il n'est pas disposé à tolérer des opinions opposées. Pourtant, c'est en période de conflit que le devoir d'information indépendante et pluraliste des médias est plus important que jamais. Il peut aider à prévenir les pires atrocités. À l'issue d'un conflit, des médias libres et indépendants facilitent le passage d'un climat de méfiance et de peur à un climat propice au dialogue, parce que les gens peuvent alors penser librement et fonder leurs opinions sur des faits.⁸¹⁴ Il s'ensuit que, pendant comme après le conflit, des informations exactes et non manipulées provenant de sources diverses sont aussi importantes qu'une assistance matérielle.

La RDC a été marquée, d'octobre 1996 à 2003, par de nombreux affrontements militaires à objectifs variés et à acteurs variables. Les journalistes l'en ont payé très cher et les médias congolais en ont été fort déséquilibrés. Ce contexte de crise a eu certes un impact négatif sur les médias mais il a été aussi une occasion privilégiée pour mettre en évidence le rôle des médias à la fois dans l'expression et dans la formation de l'opinion publique sur les événements. Le pire malheureusement, a été la tentative pour les forces politiques qui s'affrontaient, de contrôler les mêmes médias. Les actes de violence, la menace de violences ou le climat de violence entourant leur travail, constituent, dans ce contexte, une entrave au rôle qu'assumeraient les médias congolais dans le processus de démocratisation. Le premier obstacle que les pouvoirs dressent face au travail des journalistes réside dans la rétention de l'information.

Dans ce pays où il n'existe pas de tradition d'information publique et où la moindre donnée administrative est considérée comme un secret d'État, la rétention de l'information est parfois sélective et les journalistes de la presse privée se plaignent souvent d'être négligés par les structures de l'État qui privilégient les médias publics (non seulement pour l'accès aux données mais aussi pour les invitations lors de manifestations officielles). Nous rappelons que les professionnels de ces médias (d'État) sont des agents de carrière de l'État et sont considérés par les pouvoirs publics comme moins dangereux et inféodés au système politique. Ils sont facilement contrôlables et maîtrisables car les informations qu'ils peuvent diffuser sont censurées à l'avance. Mais l'intervention de l'État, dans ces périodes de troubles, se fait souvent plus directe. L'État exerce une censure sur les médias ou même pratique des saisies sur les éditions qu'il ne veut pas voir paraître. Il s'agit là d'une censure préventive ou d'un contrôle a priori banni à jamais en droit belge par l'article 25 de la Constitution. Lorsqu'elles se font après l'impression, les saisies constituent des pertes sèches pour des journaux déjà fragiles financièrement. C'est ici qu'apparaît souvent la volonté du pouvoir politique de museler ou d'interdire la parole pour mieux asseoir son autorité sans partage.

Il sied de rappeler que malgré cette censure préventive et violente, les mêmes autorités publiques sont dépassées par l'avènement des réseaux sociaux comme Facebook, Twitter, Viber et autres qu'elles n'arrivent pas à contrôler et qui permettent aux professionnels des médias congolais ou aux citoyens de communiquer et de dénoncer les dérives totalitaires du système politique. Il arrive qu'ils coupent le réseau Internet mais malheureusement pour elles, il est encore plus facile de se rendre dans les pays voisins où le même réseau est plus développé et moins censuré pour porter à la connaissance de la communauté internationale les abus du pouvoir. Seule la rétention de l'information publique fonctionne encore en leur faveur. Les faits divers, les violations des droits de l'homme sont désormais portés au grand jour grâce à ces nouveaux canaux de communication.

⁸¹⁴ UNESCO, « Médias. Prévention de conflits et reconstruction », discours prononcé par l'ancien secrétaire général de l'ONU, KOFI ANNAN, à l'occasion du quinzième anniversaire de « The Namibian », en août 2000, UNESCO, 2004, p. 101.

TITRE III — LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL ACTUEL

Le rôle social et politique de la presse justifie que l'exercice de sa liberté d'expression puisse être effectivement réglementé par la puissance publique, garante des intérêts généraux et gardienne des libertés de tous. En effet, le degré d'indépendance, de pluralisme, d'autonomie et de vitalité des médias dépend largement du cadre institutionnel et légal à l'intérieur duquel ils évoluent. Ce cadre devrait créer un environnement propice à leur épanouissement et à leur promotion dans le but de la réalisation de l'intérêt général d'informer plutôt qu'à les contrôler à tous points de vue. Sans ce cadre, la presse ne peut que proliférer dans une anarchie qui peut constituer un grand danger pour la démocratie.

Le premier cadre légal est, disons-le déjà, la constitution qui est le socle de tout État de droit démocratique, de tout droit et de toute liberté. Tout droit, toute liberté individuelle ou collective devrait tirer sa force de protection de cette loi fondamentale. Il en est ainsi du renforcement de la protection de la liberté de la presse aux États-Unis d'Amérique qui se trouve consacrée par le premier amendement de la Constitution, appelée « Bill of rights », c'est-à-dire la Déclaration des droits. Aux termes de ce premier amendement : « Le Congrès n'adoptera aucune loi qui confère un statut institutionnel à une religion, aucune loi qui interdit le libre exercice d'une religion ou qui restreint la liberté d'expression ou la liberté de la presse ou le droit des citoyens de se réunir pacifiquement et d'adresser à l'État des pétitions pour obtenir réparation de torts subis ».⁸¹⁵

En Belgique, la Constitution renforce également la liberté de la presse en interdisant à jamais la censure. En effet, aux termes de l'article 25 de cette Constitution : « La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie ; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi ». En RDC, la légitimité du pouvoir de réglementation de la puissance publique est en principe consacrée par la Constitution du 18 février 2006 qui consacre en ses articles 23 et 24, les libertés d'expression, de la presse et de l'information. En l'état actuel des médias congolais, l'exercice de leur liberté d'expression est donc régi par : la Constitution (articles 23 et 24), la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse (celle-ci ne traite que de la presse écrite et de la presse audiovisuelle) et l'ordonnance-loi n° 81-012 portant statuts des journalistes œuvrant en République du Zaïre. Actuellement, les médias électroniques ne font l'objet d'aucune loi, tout comme les médias communautaires qui restent sous l'emprise d'un droit de société datant de l'époque napoléonienne. En effet, à l'exception du Code de la famille, le Code civil et les législations commerciales congolais datent de 1804 et n'ont jamais fait l'objet d'aucune réforme pour leur adaptation aux réalités actuelles.

Le cadre juridique régissant le secteur des médias comprend trois catégories de textes :

- 1° la Constitution de la Troisième République du 18 février 2006 ;
- 2° les textes législatifs ;
- 3° les textes réglementaires.

Ce titre examine les garanties constitutionnelles de la presse (Chapitre I), les modalités de l'exercice de la liberté de la presse fixées par la loi n° 96-002 (Chapitre II) et le statut légal du journaliste congolais prévu par l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statuts des journalistes œuvrant en RDC et le cahier des charges (Chapitre III).

⁸¹⁵ O. DESCHUTER, « Leading cases of European Court of human rights » Syllabus de cours, UCL, année académique 2001- 2002.

CHAPITRE I — LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES DE LA PRESSE

Introduction

Le but de ce chapitre consiste à examiner les garanties et la protection de la presse dans les différentes dispositions constitutionnelles en vigueur en RDC. Il s'agit de vérifier si elles sont de nature à promouvoir et à développer une presse capable de jouer efficacement son rôle social et politique dans la reconstruction de l'État de droit démocratique. La constitution étant la « fondation » de toute liberté, il convient de la questionner sur la pratique de la liberté de la presse dans ce pays. En effet, les libertés d'expression, d'information et de la presse sont des libertés qui ont une valeur constitutionnelle sous d'autres cieux.

En Belgique par exemple, la liberté de la presse est consacrée formellement par l'article 25, aux termes duquel : « La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie ; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs ». Par cette disposition constitutionnelle, la liberté de la presse est consacrée, la censure est abolie, le cautionnement des écrivains interdit, l'examen préalable du contenu d'un article de presse est interdit et serait, selon l'esprit de cet article, constitutif de censure préventive. L'effet immédiat de l'interdiction de la censure préventive est l'élimination de l'autocensure qui réside dans le fait que le journaliste ne peut s'exprimer librement de peur que l'autorité publique ou un groupe de pression ou même des particuliers ne le poursuivent en justice ou le soumettent à un traitement inhumain et dégradant.

En vertu de cette disposition, les journalistes peuvent écrire sans avoir à faire valider leurs articles par les pouvoirs publics. Ainsi, ils peuvent jouer librement leur rôle de « chien de garde » de la démocratie sans avoir à faire face à un contrôle a priori. Cette disposition constitutionnelle rejette toute intervention préventive qui constituerait une censure dans le domaine de la liberté de la presse. Bref, le constituant belge de 1831 a su que les mesures préventives ne sont pas de nature à promouvoir la liberté d'entreprendre qui fait partie des composantes de la liberté de la presse. En outre, il s'est avéré que des mesures préventives seraient de nature à léser l'exercice licite de la liberté de la presse. Il en découle, qu'il n'est pas tolérable qu'un pouvoir quel qu'il soit, prétende censurer les idées.⁸¹⁶

Par censure, il faut entendre tout contrôle du contenu des publications par les autorités administratives.⁸¹⁷ Il peut être répressif (ou a priori), c'est-à-dire que le contrôle administratif intervient avant la publication ou la diffusion ou préventif (ou a posteriori), c'est-à-dire que le contrôle administratif intervient après la publication ou la diffusion. La censure est une limitation absolue ou relative de la liberté d'expression de la presse. Cette limitation de la liberté d'expression apparaît particulièrement redoutable car elle limite tant le choix des sujets que la manière de les traiter.⁸¹⁸ Elle porte gravement atteinte au principe constitutionnel du pluralisme de l'information. Le journaliste qui s'autocensure ne peut diffuser qu'une information qui plait, parfois orientée politiquement ou manipulée.

En RDC, les deux dispositions constitutionnelles précitées consacrent les trois libertés sans faire expressément allusion à la censure. À ces deux dispositions s'ajoute l'article 8 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 relative à l'exercice de la liberté de la presse qui stipule que : « Toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression. Par liberté d'opinion et d'expression, il faut entendre le droit d'informer, d'être informé, d'avoir ses opinions, ses sentiments et de les communiquer sans aucune entrave, quel que soit le support utilisé, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des droits d'autrui et des bonnes mœurs ». Ce texte légal, bien que ne parlant pas explicitement de la liberté de la presse, complète la liste des limites préventives à cette liberté fixées par les deux dispositions

⁸¹⁶ K. LEMMENS, op. cit., p. 16.

⁸¹⁷ K. LEMMENS, op. cit., p. 31.

⁸¹⁸ J- P. DOUCET, « La protection de la personne humaine », Paris, Dalloz (4^e éd.), n° III- 221, p. 504.

constitutionnelles précitées, à savoir la loi, l'ordre public et les bonnes mœurs. Ici, le respect des droits d'autrui constitue aussi une restriction à la liberté de la presse. L'article 80 du Règlement d'ordre intérieur du CSAC vient enfin renforcer le régime de censure préventive institué par les deux dispositions constitutionnelles en créant un Centre de monitoring des médias congolais (CMMC) chargé de l'observation, de l'écoute, du visionnage et de l'analyse de contenu publié par les médias.

Trois sections sont consacrées à l'étude de ces deux dispositions constitutionnelles. L'une est consacrée à l'article 23 relatif à la garantie de la liberté d'expression (section 1), l'autre porte sur l'article 24 relatif à la liberté de l'information (section 2) et la dernière étudie les restrictions administratives et répressives à la liberté de la presse (section 3).

Section 1 — Étude de l'article 23 de la Constitution

L'article 23 de la Constitution de la Troisième République du 18 février 2006 garantit de manière laconique la liberté d'expression en ces termes : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions ou ses convictions, notamment par la parole, l'écrit et l'image, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs ». La même disposition a le mérite d'insister sur les deux types des médias retenus pour notre étude. En effet, aux termes de celle-ci : « toute personne peut exprimer ses opinions ou ses convictions par la parole, l'écrit et l'image ». Il s'agit de la presse audiovisuelle et de la presse écrite. Elle consacre expressément la liberté d'expression contrairement à certaines anciennes dispositions constitutionnelles. Mais, bien qu'elle soit d'une portée générale, elle demeure laconique dans la mesure où le constituant congolais, ayant réaffirmé l'adhésion du pays à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), a repris certains termes de l'article 19 de celle-ci, en omettant certains autres, notamment « ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

C'est à dessein que ces termes importants ont été omis. Conscient du secret attaché presque à toutes les sources publiques d'information, le constituant congolais ne peut pas permettre une quelconque liberté de rechercher une information dans ce domaine. Cela peut expliquer d'ailleurs la séparation de deux éléments constitutifs de la liberté d'expression. En effet, la liberté d'opinion est mentionnée à l'article 23, tandis que la liberté d'information à l'article 24. Il est difficile pour un Congolais non averti de savoir que les deux libertés sont les composantes d'une même liberté d'expression. Il limite volontairement cette liberté dont l'exercice doit répondre à trois autres exigences aux contours flous et généraux dans ce pays, à savoir, l'ordre public, la loi et les bonnes mœurs.

Les multiples imprécisions et omissions contenues dans ce texte constitutionnel manifestent un choix délibéré de la part dudit constituant qui « infantilise » et « méprise » le rôle de la presse dans ce pays et laissent les frontières de la liberté de la presse perméables à d'autres influences ou ingérences. Implicitement, elles laissent la porte ouverte à toute sorte de censure qui peut être justifié par n'importe quel motif général tenant à un ordre public, à une loi et aux bonnes mœurs, concepts mal définis. Malembe Tamandiak le fait aussi observer avec pertinence : « Une grande instabilité caractérise les institutions de la République, surtout en matière de presse où la pensée du législateur est demeurée peu explicite, s'exprimant en des termes généraux ».⁸¹⁹ En tout cas, cette disposition n'est pas de nature à promouvoir la liberté d'expression et de la presse.

L'article 23 de la Constitution pêche contre le droit international de la presse. Pour nous en rendre compte, reprenons le libellé de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

⁸¹⁹ MALEMBE TAMANDIAK, « La réglementation de la presse au Zaïre », in *Revue des sciences et techniques des médias*, vol I, Kinshasa, PUK, janvier 1981, cité par KASONGO MWEMA YAMBA YAMBA, op. cit., p. 27.

aux termes duquel, « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée, artistique ou par tout autre moyen de son choix. L'exercice des libertés prévues aux paragraphes 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutes être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

- a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
- b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique ».

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme reprend presque les termes de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques mais omet une dimension essentielle de la liberté d'expression, la liberté de rechercher des informations et des idées de toute espèce. Il complète cependant la liste de seules valeurs qui peuvent justifier l'ingérence des autorités publiques dans l'exercice de la liberté d'expression de toute personne physique ou morale. En effet, selon cette disposition conventionnelle, « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

L'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux termes duquel : « Toute personne a droit à l'information. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements », est tout autant laconique et donne l'impression d'avoir inspiré le constituant congolais qui a eu, en 2006, plus besoin de reconnaissance internationale (après plusieurs années de guerre) que de garantir une liberté d'expression. Cela n'étonne personne quand nous savons dans quel contexte l'Union africaine a été créée et quelle a été la finalité de cette unité. En effet, l'Union africaine a remplacé l'Organisation de l'unité africaine (OUA) dont le but principal était la sauvegarde des frontières africaines héritées de la colonisation et la lutte contre la colonisation. Il s'agissait à l'époque de permettre aux pays et aux peuples africains de se libérer du joug colonial. La garantie et la protection des droits et des libertés fondamentaux des Africains n'étaient pas le but de l'Organisation de l'unité africaine, créée le 25 mai 1963 à Addis-Abeba en Éthiopie. Ainsi, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'a été adoptée que plus tard, le 27 juin 1981 à Nairobi au Kenya et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le 9 juin 1998 à Ouagadougou au Burkina Faso.

Comme nous pouvons le constater, à la lecture de deux dispositions conventionnelles précédentes (articles 10 de la CEDH et 19 du PIDCP), la liberté d'expression n'a de sens que si elle s'accompagne de ses trois autres corollaires, à savoir la liberté de diffuser ses opinions de toutes sortes, la liberté de rechercher des informations et des idées ainsi que la liberté de recevoir les informations. L'article 23 de la Constitution ne garantit qu'une seule de ces trois dimensions de la liberté d'expression, à savoir, la liberté d'exprimer ses opinions ou ses convictions, notamment par la parole, l'écrit et l'image. Il donne l'impression que les deux autres dimensions omises n'ont pas droit de cité en RDC.

Section 2 — Étude de l'article 24 de la Constitution

L'article 24 de la même Constitution prévoit la liberté d'information et d'émission, la liberté de la presse et le droit de toute personne, physique ou morale, à l'information : « Toute personne a droit à l'information. La liberté de presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication sont garantis sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui. La loi fixe les modalités d'exercice de ces libertés... ». Cette disposition a le mérite de distinguer le droit à l'information de la liberté d'information. Il étend cette liberté à quiconque veut informer par la presse écrite, la radio et la télévision ou par tout autre moyen comme Internet, etc. Elle consacre la liberté de la presse d'informer ou d'émettre ou de publier sans prévoir les moyens ou les sources par lesquels la même presse peut puiser les informations qu'elle diffuse à destination du public. Elle a aussi le mérite d'étendre la garantie, non seulement au contenu du message médiatique mais aussi aux moyens de transmission.

Le droit à l'information ainsi consacré impliquerait, pour la presse congolaise, le droit d'informer et d'être informée, c'est-à-dire d'émettre ou de diffuser des informations qui seront reçues par le citoyen et le droit de recevoir les informations de l'administration publique. Il impliquerait donc l'accès de la presse ou de tout Congolais aux sources d'information, dont la plus importante serait l'information administrative ou les documents administratifs. Il entraînerait pour l'État une obligation d'intervenir activement en mettant à la disposition de la presse et du citoyen les informations à sa possession.

Malheureusement, cette disposition constitutionnelle ne définit pas l'information. C'est la loi n° 96-002 qui la définit en son article 3 en ces termes : « Par information, il faut entendre des faits, des données ou des messages de toutes sortes mis à la disposition du public par voie de presse écrite ou de la communication audiovisuelle ». Il convient d'ajouter à cette définition incomplète, l'information émanant de la presse électronique. La même disposition constitutionnelle se contente d'énoncer que toutes ces libertés sont garanties mais en aucun cas, elle ne dit pas de quelle manière elles le sont. À nouveau, le pouvoir constituant congolais chancelle dans des termes confus et imprécis. Il est facile de remarquer qu'en rédigeant cette disposition, le sens de certains termes lui échappait. Il n'arrive pas à faire la part des choses entre la presse et l'émission par la radio et la télévision. Il en est de même de la restriction motivée par « le respect de la loi ». De quelle loi parle-t-il ? Ces confusions attestent du peu d'importance qu'il attache à la liberté de la presse et au rôle de celle-ci.

En ce qui concerne le droit de toute personne, physique ou morale, à l'information, les faits quotidiens contredisent l'énonciation de l'article 24 de la Constitution. En effet, pour comprendre cette contradiction factuelle, nous pouvons nous poser la question suivante : qui a réellement accès à l'information en RDC ? De quelle information s'agit-il ? C'est l'information émise par une presse qui jouirait d'une liberté de diffuser ou d'émettre qui est visée par l'article 24 de la Constitution et non l'information administrative qui relève du domaine réservé des autorités publiques congolaises. Ni la presse, ni la société civile, ni les partis politiques n'ont accès à cette liberté « tabou ».⁸²⁰ Il est de notoriété que l'administration publique congolaise fonctionne dans une culture du secret, d'opacité, justifiée à tort, par l'observance du devoir de réserve et de la prescription interdisant de divulguer le secret professionnel. L'administration publique ne s'est jamais souciée de mettre à la disposition du citoyen (qui le demande) toute information en rapport avec l'organisation et le fonctionnement du service public.

Cette culture de l'opacité se matérialise par toute une série des textes restrictifs (qui sont indiqués dans la section suivante) en matière de droit d'accès à l'information. Il nous semble même que tous ces textes, adoptés antérieurement dans un contexte politique de dictature ou de colonisation, posent un sérieux problème de conformité à l'article 24 de la Constitution de la Troisième République du 18 février 2006. Les raisons de cette culture opaque de l'administration publique congolaise sont nombreuses. Certaines sont à rechercher dans le fait colonial, d'autres dans l'organisation et le

⁸²⁰ C'est nous qui le disons. Le tabou relève en RDC des rites interdits ou des interdictions sociétales.

fonctionnement même de cette administration caractérisée par une corruption systématique. Cet état restrictif du droit congolais en matière d'accès à l'information prive le citoyen, la société civile et la presse, d'un droit fondamental, le droit de s'informer sur les questions publiques traitées par l'administration. La non-divulgaration des informations administratives viole, non seulement cette disposition constitutionnelle mais aussi les normes internationales relatives au droit d'accès à l'information publique.

§ 1. L'accès de la société civile congolaise à l'information administrative

Les journaux et les médias audiovisuels sont des tribunes d'expression pour les associations et les organisations de la société civile. Ils sont les vecteurs de la liberté d'expression, de la liberté d'opinion et de l'accès des citoyens à l'information. Pour cela, l'administration publique doit mettre à leur disposition les informations dont elle dispose pour permettre leur interaction avec les syndicats, les communautés religieuses, les associations, les ONG qui sont membres de la société civile congolaise. En effet, l'information administrative constitue une des matières premières qui permettent à la presse d'organiser un débat participatif des citoyens à la gestion de la chose publique et de contrôler la transparence de l'action administrative.

En effet, organisée en plusieurs associations de tout genre, laïques ou confessionnelles, autant actives dans les domaines du développement, de la culture, de la santé, de la promotion de la femme, de l'économie, de la politique ou du social en général, la société civile constitue, en RDC, un puissant instrument capable de promouvoir les intérêts populaires et d'aider la presse congolaise à défendre sa liberté et son droit d'informer, dans un pays où depuis des décennies, les citoyens ne sont plus associés à la gestion du bien public (généralement privatisé, aux mains des proches du pouvoir) et à la prise de décisions les concernant. Une relation nourrie entre la société civile, la presse et l'autorité administrative constitue un atout pour la démocratie dans la mesure où elle consiste en un échange entre acteurs de la manière dont l'administration gère la chose publique pour le bien de tous.

Les médias congolais en tant qu'acteurs, plus précisément dans leurs rapports avec : le public, les groupes religieux, les communautés locales, les partis politiques, etc., constituent des vecteurs puissants qui permettent de véhiculer des projets de société, de souligner les carences de l'État et de ceux qui en occupent les rouages, de faire entendre la parole du citoyen, de transmettre une information utile d'éducation civique et de responsabilisation individuelle et collective. Pour cela, ils devraient comme la société civile, accéder à l'information publique afin d'alimenter le débat autour de ces principaux thèmes. En l'absence de toute législation garantissant l'accès de tous à l'information, la société civile congolaise est privée de l'information administrative.

§ 2. L'accès du public et de la presse à l'information judiciaire

Dans un État démocratique, la justice est l'un des derniers remparts contre l'impunité et la corruption, ayant le pouvoir de dénoncer publiquement les abus dont sont victimes les citoyens. Si elle est bien rendue, elle est une garantie de paix et de tranquillité. Le juge est le premier grand défenseur des droits et des libertés fondamentaux du citoyen. En effet, dans l'arrêt *Sunday Times* contre le Royaume-Uni, la Cour européenne des droits de l'homme a fait une observation de principe : « au même titre que pour les autres services publics, l'administration de la justice doit pouvoir faire l'objet de discussions dans les médias. La justice ne saurait fonctionner sans la coopération d'un public éclairé. À ce propos, la Cour n'en estime pas moins que l'action du pouvoir judiciaire nécessite la confiance des citoyens pour prospérer mais aussi peut-il s'avérer nécessaire de protéger celle-ci contre des attaques

destructrices dénuées de fondement sérieux, alors surtout que le devoir de réserve interdit aux magistrats visés de réagir ».⁸²¹

Il s'ensuit que la justice, pour être transparente, doit faire l'objet des critiques, de débats par les citoyens de la manière dont elle est rendue et doit être portée à la connaissance du public. Pour cela, le magistrat et le journaliste doivent réaliser cette mission dans un parfait esprit de collaboration et de confiance mutuelle. Le magistrat, en disant le droit, doit protéger le journaliste non seulement contre les atteintes à son intégrité physique mais aussi contre les atteintes à sa liberté d'expression et de la presse. Cela demande une connaissance approfondie des lois régissant l'exercice de la liberté de la presse et un cadre de travail adéquat. Malheureusement, en RDC, cette transparence de la justice n'est qu'un vœu pieux. En effet, l'article 79 de la loi n° 96-002 précitée interdit, sous peine de sanction, la publication :

- 1° d'actes d'accusation et tous autres actes de procédure judiciaire avant qu'ils aient été lus en audience publique ;
- 2° des délibérations des cours et tribunaux ;
- 3° des travaux et délibérations du Conseil supérieur de la magistrature sans l'autorisation du Conseil lui-même ;
- 4° la reproduction en photographie, dessins ou portraits de tout ou une partie des circonstances des crimes de sang, des crimes ou délits touchant aux mœurs, sauf demande expresse du chef de juridiction saisi du cas ;
- 5° la publication ou la diffusion des informations sur un viol ou sur un attentat à la pudeur en mentionnant le nom de la victime ou en faisant état des renseignements pouvant permettre son identification, à moins que la victime n'ait donné son accord écrit ;
- 6° le fait d'ouvrir ou d'annoncer publiquement des souscriptions ayant pour objet de payer des amendes, des frais et dommages et intérêts prononcés par des condamnations judiciaires, sous peine de poursuites ;
- 7° de faux bruits (rumeurs) de nature à alarmer la population, à l'inquiéter ou à l'exciter contre les pouvoirs établis.

Pour l'heure, dans ce pays, dans des cas rares, pour se faire délivrer une copie d'un jugement ou d'un autre acte juridictionnel, tout requérant doit produire une autorisation de lever copies des pièces délivrée par le procureur général près la Cour d'appel du ressort conformément à l'article 157 de l'arrêté d'organisation judiciaire n° 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets, aux termes duquel : « Le procureur général près la Cour d'appel a seul la garde et la disposition des dossiers répressifs et disciplinaires en cours ou clos. Il apprécie seul l'opportunité de la communication des pièces d'un dossier répressif ou disciplinaire, moyennant paiement des frais déterminés à cet effet ».

Comme nous pouvons le constater, avec un tel pouvoir discrétionnaire d'appréciation, le procureur général est libre d'accorder ou non son autorisation de lever les pièces requises par le citoyen ou par un journaliste. En outre, dans un pays où le citoyen vit avec moins d'un dollar américain par jour, il n'est pas certain qu'il ait les moyens pour payer les frais administratifs. Par ailleurs, la justice congolaise est caporalisée et politisée. Elle n'est pas impartiale et se trouve gangrénée par une corruption généralisée qui la plonge dans un état de dysfonctionnement systématique et qui la rend inaccessible, tant du point de vue géographique, culturel que financier. Les conditions de travail des acteurs judiciaires sont aussi inadéquates (pas d'infrastructures, pas d'équipements, des rémunérations insuffisantes, un manque d'effectifs. Cet état de précarité ne favorise pas l'accès du citoyen ou de la

⁸²¹ R. ERGEC, « La liberté d'expression, l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire », in R.T.D.H., 1993, pp. 171 et ss.

presse à l'information judiciaire. En effet, le pouvoir judiciaire congolais est caractérisé par un manque d'efficacité pratique, de compétence, d'impartialité dû à la corruption systématique, à la dépendance et à l'ingérence du pouvoir exécutif.

Le magistrat congolais est régi par l'ordonnance-loi n° 82-018 du 31 mars 1982 portant statut des magistrats. Selon cette loi, le juge a surtout pour fonction, la protection de la société et de l'ordre public. Pourtant, sa mission aurait aussi pour finalité, la protection de l'individu. Comme le dit Robert Badinter, le juge « est le recours ultime de l'opprimé face à l'opprimeur, du persécuté face au persécuteur ».⁸²² Le juge et la procédure à laquelle il obéit constituent pour le citoyen et pour le professionnel des médias évincés dans ses droits et confronté à l'arbitraire des pouvoirs publics, des garanties indiscutables. Malheureusement, dans ce pays toujours, la tendance est de pousser le journaliste à dénoncer ses sources d'information en échange de sa libération. Sinon, il se fait rapidement arrêter comme un grand malfaiteur qu'il faut mettre hors d'état de nuire en le condamnant à une lourde peine de prison pour satisfaire le plaignant qui, dans la plupart des cas, se trouve être un membre de l'exécutif. En effet, la mauvaise humeur affichée par le corps judiciaire à l'endroit des journalistes, l'insuffisance de la formation, la corruption et leur subordination aux membres de l'exécutif, l'absence d'une institution fiable de gestion du pouvoir judiciaire, justifient cette situation qui entrave la promotion de la liberté de la presse.

Enfin, il faut souligner un fait important, caractéristique de la justice congolaise. Le système judiciaire congolais est dichotomique c'est-à-dire qu'il admet l'existence de deux droits, un droit écrit d'origine romano-germanique et un droit coutumier. L'un est appliqué par l'État, l'autre est appliqué dans l'arrière-pays, souvent organisé en fiefs et baronnies par certains personnages locaux (chefs coutumiers, autorités de police, administrateurs civils) et qui ont tendance à abuser de leurs pouvoirs administratifs et coutumiers en privilégiant l'oralité des débats. Il est difficile dans ces coins d'accéder à une information écrite. Il est aussi difficile pour certains journalistes de comprendre les différents rouages, ce qui complique davantage leur accès à cette justice coutumière.

Section 3 — Le régime des restrictions constitutionnelles

Malgré la volonté exprimée par le législateur congolais de garantir la liberté de la presse, il a fixé d'importantes limitations à cette liberté, allant des expressions vagues de la Constitution à l'adoption des lois spécifiques qui la restreignent. Les deux dispositions constitutionnelles précitées prévoient des restrictions à l'exercice de toutes les libertés étudiées, dont la liberté de la presse. Elles portent sur le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs, lequel respect peut conduire à toute sorte d'interprétation et justifier l'ingérence presque permanente de l'autorité publique dans l'exercice de la liberté de la presse. Nous rappelons que des ingérences dans l'exercice de la liberté de la presse ne sont admises qu'à la condition qu'elles recherchent l'équilibre entre le droit de savoir du public dans une démocratie et l'impératif de sauvegarde d'autres valeurs démocratiques (droits et libertés d'autrui, sûreté publique, sécurité publique, défense nationale, etc.). Pour cela, avons-nous dit, elles doivent être prévues par une loi (claire, précise, portée à la connaissance de tous), répondre à un but légitime et proportionné au but poursuivi.

§ 1. Les restrictions relatives au respect de la loi

Le concept de « respect de la loi », usité par le constituant congolais, ouvre la voie à des restrictions de toutes sortes appelées abusivement « délits de presse ». En principe, il ne peut y avoir ingérence d'une

⁸²² R. BADINTER cité par R. CHARVIN, Jean-Jacques SUEUR, op. cit., p. 236.

autorité publique dans l'exercice des libertés définies aux articles 23 et 24 de la Constitution, que pour autant que cette ingérence soit prévue par la loi et qu'elle vise à protéger d'autres valeurs nécessaires dans une société démocratique (la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique, la morale publique, la défense nationale, la prévention des infractions pénales, les droits et les libertés d'autrui, etc.). C'est le rôle social et politique de ces libertés qui justifie que leur exercice puisse être réglementé par la puissance publique, garante des intérêts et gardienne des libertés de tous. L'intervention d'une autorité publique dans l'exercice de ces libertés n'est légitime que quand il s'agit de promouvoir ce rôle dans le fonctionnement de la démocratie.

S'agissant, de la liberté de la presse, « d'une liberté fondamentale d'autant plus précieuse que son existence est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et des autres libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle. C'est dans ce seul but d'effectivité de l'exercice de la liberté de la presse que la loi intervient pour définir et sanctionner les abus, que d'aucuns appellent délits de la presse ».⁸²³ L'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen contient la justification des restrictions légales à la liberté de la presse : « La liberté consiste à ne pouvoir faire que ce qui ne nuit pas à autrui ». L'expression autrui, peut être une personne physique, morale ou même l'État.

En RDC, selon l'article 24 de La Constitution, l'autorité publique peut s'ingérer dans l'exercice de la liberté de la presse par plusieurs limitations prévues par différentes lois qui sont plus de nature à contrôler la parole dans l'espace public que de la rendre plus effective. Outre les formes directes de censure : les arrestations et les violences envers les journalistes, les assassinats, les fermetures des maisons de presse, les diverses stratégies permettent d'exercer des pressions pour éviter que les médias ne se penchent sur des sujets délicats. Ainsi, les deux dispositions constitutionnelles ne sont pas de nature à promouvoir la liberté de la presse car en soumettant l'exercice de cette liberté au « respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs », elles instituent un double contrôle préventif : l'un étant d'ordre administratif, l'autre étant d'ordre répressif.

A. Le contrôle préventif d'ordre administratif

Le contrôle a priori des autorités congolaises sur les médias consiste en des restrictions d'ordre administratif prévues par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse. Cette loi prévoit quelques formalités obligatoires que doit remplir tout journal ou tout éditeur des services de médias audiovisuels. Il s'agit de la déclaration préalable à la création de toute entreprise de presse prévue à l'article 22 et pour la presse écrite, du dépôt légal, du dépôt administratif et spécial, prévus à l'article 34. En effet, le régime de déclaration préalable a remplacé celui d'autorisation préalable auquel était soumise toute parution d'un journal ou d'un écrit périodique. Aux termes de l'article 22 de cette loi, « Toute entreprise privée de presse doit introduire au préalable, auprès du ministère de l'Information et de la Presse, une déclaration comportant le titre du journal ou de l'écrit périodique et sa périodicité, les identités complètes du propriétaire et du directeur de la publication, l'identité de l'imprimeur du journal ou de l'écrit période, l'extrait judiciaire et la preuve de la qualité de journaliste professionnel du directeur de publication ».

L'article 34 fait obligation au directeur de la publication et au propriétaire au moment de la publication de chaque numéro du journal ou de l'écrit périodique, du dépôt légal. Ils doivent également, au titre de dépôt administratif, remettre deux exemplaires au ministère de l'Information et aux Archives

⁸²³ En RDC, l'expression « délit de la presse » n'existerait pas dans l'arsenal juridique, car l'expression trouve son droit de cité en droit civil et non en droit pénal où le mot infraction englobe, contravention, délit et crimes, trois notions usitées différemment en droit pénal belge.

nationales. Pour toute publication concernant la jeunesse, un dépôt spécial de deux exemplaires est fait au ministère de la Jeunesse.

Comme nous pouvons le constater, ces deux dispositions légales attribuent la compétence en matière de déclaration et de dépôt légal, administratif et spécial au ministre de l'Information et de la Presse qui a toujours le plein pouvoir de contrôler le contenu avant toute parution ou pour fermer une entreprise de presse ou encore, pour suspendre abusivement toute parution. De même, en RDC, les différents ministres de l'Information ont toujours été d'anciens journalistes formés qui connaissent la matière de la presse. Il nous semble inopportun de déposer deux exemplaires d'un journal au ministère de la Jeunesse, souvent incompetent en matière de presse. Pour rendre plus effective la liberté de créer et de gérer une entreprise de presse et pour rendre la presse écrite plus indépendante comme le veut l'article 14 de la même loi, le législateur devra attribuer exclusivement cette compétence à une autorité administrative de régulation réellement indépendante.

Enfin, l'article 85 de cette loi prévoit d'autres mesures administratives restrictives de la liberté de la presse en cas d'urgence dictée par les exigences de l'ordre public. En pareil cas, les autorités administratives compétentes peuvent prendre des mesures conservatoires d'interdiction d'émettre et de diffuser une émission ou un programme incriminé à condition d'en informer, dans les 48 heures, par avis motivé, le Tribunal de grande instance du ressort qui prononce la confiscation. Dans les faits, notamment en période exceptionnelle (état d'urgence ou état de siège), les autorités administratives ont pris ce genre de mesure sans respecter les conditions fixées par cette disposition légale.

Toutes ces restrictions constituent une censure préventive de la liberté de la presse qui n'existe plus ailleurs comme en Belgique par exemple où l'article 25 de la Constitution dispose qu'elle ne pourra jamais être établie et qu'il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. En effet, cette disposition constitutionnelle interdit à jamais la censure de la liberté de la presse par n'importe quelle autorité. En vertu de cette disposition, tout écrivain, éditeur, distributeur ou imprimeur peut exercer son activité sans fournir un quelconque cautionnement ou autorisation. Elle fait quand même référence à une censure qui a pu exister et qui ne pourra plus jamais être établie. Il s'agit d'une interdiction absolue d'empêcher par quelque moyen qui soit, la publication d'un ouvrage, d'une information, etc. La censure étant définitivement interdite, n'importe quoi peut être publié sur papier.

La justification de cette interdiction absolue de la censure préventive est à rechercher dans le contexte historique de la Belgique de 1830. En effet, devant s'émanciper définitivement de l'occupation hollandaise qui était hostile à l'exercice de la liberté de la presse en le conditionnant à une autorisation préalable, le constituant révolutionnaire belge du 7 février 1831, à la suite de la Révolution française du 14 juillet 1789, a pris à cœur de rétablir les droits fondamentaux dont devaient disposer tous les Belges. Il s'est inspiré pour cela de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en inscrivant ces droits, dont la liberté de la presse dans la Constitution de 1831 et non dans un autre texte pour affirmer leur suprématie.⁸²⁴

Pour Jean-Baptiste Bivort, « La liberté de la presse est la conquête la plus précieuse et la plus importante de la Révolution de 1789 ; la Révolution de 1830 fut son œuvre. Sous son égide viennent se réfugier les libertés menacées ; elle combat sans relâche, même lorsqu'elle combat sans succès. Ses défaites, quand l'opinion publique la soutient, ses défaites sont encore des triomphes. Aussi a-t-on dit avec raison de la liberté de la presse que si toutes les libertés périssent et qu'elle nous reste, les autres libertés renaîtront. Que la liberté de presse périsse et peu à peu vous verrez toutes les autres libertés décroître et s'évanouir. La liberté de la presse née pour être l'intermédiaire entre les droits de tous et les envahissements du pouvoir, a pour mission la double tâche d'être l'écho des vœux du pays d'abord, ensuite d'être le guide de l'opinion. Sa puissance de contrôle est bien au-dessous de sa puissance d'impulsion, puisque par celle-ci la publicité s'empare de toutes les idées et de tous les

⁸²⁴ F. DELPEREE, « La Constitution de 1830 à nos jours », Bruxelles, Racines, 2006, p. 18.

moyens qui peuvent concourir à la gloire et à la prospérité nationales et en livrer le secret aux gouvernants comme aux gouvernés ».⁸²⁵

Pour cet auteur, la liberté de la presse, à l'époque de la Révolution belge de 1830, a été nécessaire pour la conquête des autres libertés et du pouvoir. Elle a été utilisée pour se libérer de la domination. Elle ne pouvait donc pas être censurée à la manière où l'Ancien Régime conditionnait son exercice. Cette interdiction absolue de la censure préventive est donc une réaction à l'Ancien Régime et à la domination néerlandaise. Il est évident que pareille interdiction est importante pour la promotion de la liberté d'expression en générale et de la liberté de la presse. Dans certains États, la protection constitutionnelle de la presse écrite s'est attachée, d'une part, à prohiber le régime d'autorisation préalable. Il en est ainsi du Conseil constitutionnel français qui relève que même si pareille autorisation avait pour but, la répression des abus en matière de liberté d'expression, elle ne saurait être confiée à l'autorité administrative. La même juridiction considère qu'un régime de déclaration préalable ne peut être toléré que s'il est l'œuvre d'une autorité administrative indépendante et s'il poursuit un but de transparence et de pluralisme.⁸²⁶

Un arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 mars 2011 confirme cette interdiction de la censure préventive en condamnant la Belgique pour le fait du Tribunal de première instance de Bruxelles qui, statuant en référé, avait interdit à la RTBF de diffuser dans l'émission « Au nom de la loi » un reportage sur les risques médicaux.⁸²⁷ En effet, c'est à la suite d'une action initiée par un neurochirurgien qui s'était estimé injustement et gravement mis en cause dans ce reportage. Comme le souligne Stéphane Hoebeke, « l'arrêt marque une victoire symbolique très importante sur les principes puisqu'elle rappelle que la presse est libre et qu'il ne peut y avoir de censure préventive y compris pour la presse audiovisuelle ».⁸²⁸ Dans une ordonnance du 12 octobre 1990, le juge des référés, Monsieur Blondeel, rappelle, dans l'affaire Patrick Haemers contre deux journalistes du « Soir » et du « Belang van Limburg », que le rôle d'un Tribunal n'est pas d'empêcher un citoyen d'écrire un livre ni de publier un article. Cela constituerait une censure.⁸²⁹ Barrelet considère qu'« avec la censure, l'autorisation préalable est l'arme la plus classique contre les opinions qui déplaisent. Le prince donne l'autorisation de publier un journal aux hommes qui ont sa confiance, donc à ceux qui le soutiennent ; il l'a refusé aux autres. Et gare à celui qui aura passé outre ce refus ».⁸³⁰

À première vue, ce régime d'autorisation nous paraît incompatible avec l'exercice de la liberté de la presse. Le fait d'examiner au préalable le contenu d'un texte pour l'interdire ou pour le modifier serait un acte de censure préventive. La conséquence immédiate de cette abolition est l'élimination de l'autocensure. Celle-ci réside dans le fait que le journaliste ne peut s'exprimer librement de peur que l'autorité publique ou un groupe de pression ou même des particuliers ne le poursuivent en justice ou ne pas porter atteinte à sa liberté ou encore à son intégrité physique ou morale.

B. Le contrôle a posteriori d'ordre répressif

La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la liberté de la presse prévoit en ses articles 10 et 73 à 88, un régime répressif faisant référence au Code pénal qui réprime notamment

⁸²⁵ J.-B. BIVORT, « Code constitutionnel de la Belgique », seconde édition, Bruxelles, Deprez-Parent, 1847, p. 178.

⁸²⁶ R. CABRILLAC, op. cit., p. 225 citant une la décision n° 71-44 DC du 1^{er} juillet 1971 du Conseil constitutionnel français selon laquelle, le dépôt de la déclaration préalable est seul admis à l'exception de toute autorisation préalable, même si elle émane de l'autorité judiciaire et non pas seulement de l'autorité administrative.

⁸²⁷ J.-F. MUNSTER, in « Censure préventive, la Belgique condamnée » article publié et paru dans Le Soir du 30 mars 2011, p. 24.

⁸²⁸ S. HOEBEKE cite par J.-F. MUNSTER, in « Censure préventive, la Belgique condamnée » publiée sans Le Soir du 30 mars 2011, p. 24.

⁸²⁹ R. HAQUIN, in « Défense et liberté de la presse : Haemers veut bloquer un livre », article publié et paru dans Le Soir du 10 octobre 1990, p. 1990.

⁸³⁰ D. BARRELET, op. cit., p. 51.

l'injure, la diffamation, la propagation de fausses nouvelles, l'outrage au chef d'État. Ce régime est fondé sur les délits de presse pour assurer la sauvegarde du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs ainsi que le respect des droits d'autrui. L'article 74 de la même loi définit le délit de presse comme étant « toute infraction commise par voie de presse écrite ou audiovisuelle ».

Comme nous pouvons le constater, cette définition est incomplète en ce qu'elle ne reprend pas tous les éléments constitutifs d'un délit de presse tel que prévu par le Code pénal mais aussi qu'elle ne vise que deux catégories de médias et ne parle pas de la presse électronique qui peut se livrer à toute sorte de délits car non visée légalement. En outre, cette disposition pêche contre le droit pénal congolais qui ne connaît pas de la division tripartite de l'infraction comme en droit pénal belge où l'infraction consiste en une contravention ou en un délit ou en un crime. En droit pénal congolais, seul le terme « infraction » est usité pour désigner ces trois notions. Le terme délit relève du droit civil et plus précisément de la responsabilité civile. Il est donc inapproprié de l'utiliser en droit pénal de la presse. La même disposition légale ne prévoit ni une liste ni un contenu précis de ces « délits ».

Plusieurs infractions entrent dans cette large catégorie : la diffamation, les imputations dommageables, les fausses nouvelles, l'outrage aux autorités, l'offense au chef de l'État, la haute trahison, l'incitation à la haine ethnique ou raciale, l'apologie du crime et du meurtre, les appels à la violence, etc.). Il convient de citer à titre purement indicatif, les quelques délits qui peuvent être commis par voie de presse écrite et audiovisuelle prévue par cette loi, par certaines lois particulières et par le Code pénal. Ces différents textes incriminent le « délit » de presse et prévoient un régime de responsabilité en cascade, c'est-à-dire une responsabilité des auteurs, coauteurs et complices ainsi que les peines applicables à chaque cas (interdiction de paraître, saisie ou confiscation, obligation de publier, emprisonnement, peine capitale, etc.).

1. La diffamation et l'injure

Aux termes de l'article 74 du Code pénal congolais : « est puni d'un jour à un an, celui qui a méchamment et publiquement imputé à une personne un fait précis qui est de nature à porter atteinte à l'honneur ou à la considération de cette personne ou à l'exposer au mépris public ». La diffamation ou imputation dommageable, est une allégation ou une imputation d'un fait précis qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne ou l'expose au mépris. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne non expressément nommée mais dont l'identification est rendue possible par les termes tenus dans la presse. La diffamation implique nécessairement un fait précis, déterminé, peu importe qu'il soit vrai ou faux. En droit congolais, le juge devant qui le journaliste est présenté n'est donc pas lié par la véracité ou la fausseté des faits rapportés. Seuls ne comptent que l'honneur et la considération de la personne qui s'estime lésée par le fait précis porté à la connaissance du public par le journaliste.

L'injure se consomme par le seul fait d'offenser une personne par des expressions blessantes ou outrageantes, par le mépris ou l'invective.⁸³¹ Toute expression outrageante, terme de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait, est une injure. Le journaliste pour se disculper, peut apporter la preuve de la vérité des faits diffamatoires, sauf lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années ou lorsque l'imputation se réfère à un fait constituant une infraction amnistiée ou prescrite ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision. La preuve de la véracité des faits diffamatoires est admise, lorsqu'il s'agit de personnes pourvues d'un mandat électif ou d'une fonction publique qui, en raison des fonctions qu'elles ont librement acceptées, se sont soumises à la critique de l'opinion publique. Les nécessités de l'information l'emportent alors sur les intérêts privés. Il est impérieux de noter que ne donneront lieu à

⁸³¹ LIKULIA BOLONGO, « Droit pénal spécial zaïrois », Paris, LGDJ, 1985, p. 229.

aucune action en diffamation, outrage ou injure, conformément aux dispositions de l'article 80 de la loi précitée, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi, ni de discours prononcés ou des écrits produits devant les tribunaux par des personnes jouissant de l'immunité.

2. Les incitations aux délits et à la haute trahison

L'article 76 de la loi n° 96-002 sous examen, énumère de manière précise, toute une série d'actes réputés « délits » de presse :

- 1° l'incitation directe des discours, écrits, imprimés, gravures, images, peintures, emblèmes ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image, vendus, distribués, diffusés ou exposés dans les lieux ou réunions publiques ou au regard du public, à l'endroit de l'auteur ou des auteurs à commettre une action infractionnelle, si la provocation a été suivie d'effets ;
- 2° l'incitation directe au vol, au meurtre, au pillage, à l'incendie, à l'une des infractions contre la sûreté extérieure et intérieure de l'État, y compris dans le cas où cette incitation n'aurait pas été suivie d'effet ;
- 3° l'incitation directe à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, en raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une race, une idéologie ou une religion déterminée ;
- 4° l'offense à la personne du chef de l'État par l'un des moyens énoncés ci-dessus ;
- 5° l'incitation par l'un des moyens énoncés ci-dessus des membres des forces armées et des services de l'ordre dans le but de les détourner de leurs devoirs.

3. L'atteinte à la sûreté de l'État (secret défense et secret d'État)

En RDC, les informations relatives à l'armée et aux services de sécurité de l'État ont toujours été considérées comme ne pouvant pas être divulguées au public afin d'éviter de fragiliser les intérêts fondamentaux de la défense nationale. Ainsi, toute une série de lois dont certaines sont en vigueur depuis l'époque coloniale, réprime les atteintes au secret de la défense et du secret d'État :

- 1° décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal ;
- 2° la loi n° 024-2002 du 18 novembre 2002 portant Code pénal militaire ;
- 3° la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse ;
- 4° la loi organique n° 11-012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées.

L'article 78 de la loi n° 96-002 sur l'exercice de la liberté de la presse en prévoit la sanction : « Seront punis pour trahison tous ceux qui en temps de guerre, auront par les moyens cités à l'article 76 :

- 1° incité les forces combattantes à passer au service d'une puissance étrangère ;
- 2° sciemment participé à une entreprise de démoralisation de l'armée ou de la population dans le but de nuire à la défense nationale ;

3° livré (directement ou indirectement) à une puissance étrangère un renseignement, document ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale.

L'article 149 du Code militaire énumère les actes qui présentent le caractère de secret de la défense nationale : « les renseignements, les procédés, les objets, les documents, les données informatisées ou un fichier intéressant la défense nationale. Ces actes font l'objet de mesures de protection destinée à restreindre leur diffusion. Peuvent faire l'objet de telles mesures, les renseignements, les données informatisées ou les fichiers classifiés par le ministre de la Défense ou le commandant suprême et dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou à conduire à la découverte d'un secret de la défense ».

L'article 150 du même Code en prévoit la sanction : « Ceux qui se rendent coupables de divulgation, diffusion, publication ou reproduction des informations visées à l'article ci-dessus ou ceux qui fournissent les moyens, sont punis de vingt ans de servitude pénale, sans préjudice des peines plus fortes qu'ils peuvent encourir par d'autres dispositions légales. En temps de guerre ou dans une région où l'État de siège ou d'urgence est proclamé ou à l'occasion d'une opération de police tendant au maintien ou au rétablissement de l'ordre public, les coupables sont punis de mort ». Ils sont reconnus ici coupables de haute trahison.

4. L'offense au chef de l'État

Cette infraction n'existe plus dans beaucoup de pays où il est admis que la contrepartie de l'acceptation du mandat public qu'il assume, c'est la critique, notamment celle de l'opposition, de la société civile ou de tout citoyen. En France, elle est abolie depuis bien longtemps. En droit congolais, elle est prévue par l'ordonnance n° 300 du 16 décembre 1963. Il s'agit des faits, des paroles, des gestes ou des menaces. La même ordonnance vise les calomnies, les diffamations, les actes d'irrévérence ou de manque d'égards, les grimaces, les imputations ou allégations de faits de nature à froisser la susceptibilité, la distribution ou la diffusion d'affiches offensantes pour le chef de l'État ou d'un journal, d'une revue, d'un écrit quelconque contenant un article ridiculisant. Il est puni de trois mois à deux ans de servitude pénale.

En RDC, un arrêté du ministre de la Presse et de l'Information du 18 août 2006 portant interdiction de discours et de messages dangereux dans la presse a renforcé l'ordonnance citée ci-dessus. Il a été pris à la suite des débats dans la presse relatifs à l'origine de l'actuel président de la République, Joseph Kabila, en pleine campagne électorale. Il réprime le propriétaire de l'organe de presse concerné ou le directeur des programmes. La préservation de l'honneur et du respect dus à l'autorité suprême justifierait l'acte dudit ministre. Cet arrêté ministériel érige la désobéissance civile en une infraction alors que c'est un mode d'expression d'un mécontentement ou de résistance. L'objectif latent visé à l'époque par ledit ministre était de limiter la portée de la liberté de la presse pendant la période électorale en mettant les journalistes congolais devant un fait accompli dans leur tentative d'ouvrir le débat entre politiciens, de laisser s'exprimer d'autres tendances que celles du président au pouvoir.

5. L'outrage aux autorités et propagation de faux bruits

L'outrage aux autorités est prévu par l'article 136 du Code pénal aux termes duquel : « celui qui, par paroles, faits, gestes ou menaces, aura outragé soit un membre du Bureau politique, soit un membre de l'Assemblée nationale, soit un membre du gouvernement, soit un membre de la Cour constitutionnelle, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de son mandat ou de ses fonctions ». L'outrage est aussi élargi aux membres des cours et tribunaux, aux officiers des forces armées, aux gouverneurs en exercice ou à l'occasion de leur exercice, aux autres dépositaires de l'autorité et de la force publique.

Comme nous pouvons aisément le constater, ces différents textes répressifs et restrictifs de l'exercice de la liberté de la presse datent d'une époque révolue. Ils ne sont pas conformes aux standards internationaux en matière de liberté de la presse. Certains ne visent qu'à museler la presse dans la diffusion de toute information touchant la mauvaise gestion de la chose publique (détournement des deniers publics, la corruption institutionnalisée, la mauvaise gouvernance, la violation des droits de l'homme et les exactions de tout genre, les atteintes aux principes démocratiques, etc.). Ils exposent les journalistes aux poursuites judiciaires et à de lourdes peines allant jusqu'à la peine de mort. L'infraction de propagation de faux bruits est prévue à l'article 199 du Code pénal. Celle-ci est souvent assimilée à celles d'imputations dommageables, d'offense au chef de l'État et d'outrage à l'autorité publique. Elle est souvent mise en scène dans les incriminations des journalistes pour atteinte à la sûreté de l'État ou divulgation des secrets de la défense ou de la sécurité nationale.

Les professionnels des médias craignant de traiter de tout ce qui touche à ces matières incriminées sont obligés de s'autocensurer en diffusant de la désinformation. Pour rendre effectif le rôle de la presse dans la reconstruction d'un État démocratique au Congo, une réforme de cette législation répressive s'impose. Elle doit viser davantage la dépénalisation de certains faits considérés abusivement comme « délits » de presse ». Nous réservons une section à la dépénalisation des « délits » de presse dans le traitement de la quatrième partie de cette recherche.

§ 2. Le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs

Nous avons suffisamment parlé de ces deux notions aux contours ambigus dans l'étude consacrée aux ingérences dans la liberté d'expression. Il est certes vrai que la moralité et les bonnes mœurs sont des valeurs importantes sur lesquelles se fonde l'harmonie de toute société ainsi que son équilibre et sa prospérité mais il est aussi important d'éclairer l'opinion sur les vrais enjeux de ces deux notions. L'essentiel ayant été dit précédemment, arrêtons-nous aux définitions proposées par la doctrine.

Pour le lexique des termes juridiques, le concept d'ordre public est une « vaste conception d'ensemble de la vie en commun sur le plan juridique. Son contenu varie évidemment du tout au tout selon les régimes »⁸³². Le même lexique définit les bonnes mœurs comme « des règles imposées par la morale sociale à une époque donnée et dont la violation, éventuellement constitutive d'infractions pénales, est susceptible de provoquer l'annulation d'une convention ».⁸³³ Ces définitions ne nous satisfont pas pour la seule raison que « s'il n'est pas possible de contester l'existence de préceptes de morale ou de justice supérieure aux lois positives, il est certain aussi que ces préceptes ne sauraient, par leur seule vertu ou supériorité, encore que celle-ci soit transcendante, constituer des règles de droit. Car le droit au sens propre du mot n'est autre chose que l'ensemble des règles imposées aux hommes sur un territoire déterminé par une autorité supérieure ».⁸³⁴ Pour Frédérique Brocal, les notions d'ordre public et des bonnes mœurs, sont des notions évolutives, subjectives, d'une appréciation différente selon les conjonctures.⁸³⁵

Comme nous l'avons dit précédemment, le Code pénal congolais réprimant les atteintes aux bonnes mœurs date de 1940 et n'a été modifié que partiellement. Dans ce sens, un fait qui constituait une atteinte aux bonnes mœurs à cette époque ne l'est plus aujourd'hui avec le développement des mœurs et la modernisation de la société par le contact d'autres civilisations. En effet, ni la Constitution ni les autres législations congolaises ne les définissent et ce, parce que depuis, le pouvoir constituant les a empruntées du Code civil de 1804 appelé « Code Napoléon ». Elles ont été incorporées dans le Code pénal de 1840 et depuis lors elles restent erronément en vigueur. À ce moment-là, il s'agissait bel et

⁸³² S. GUINCHARD et G. MONTAGNIER (dir.), « Lexique des termes juridiques », Paris, Dalloz, 1999, p. 89.

⁸³³ Idem.

⁸³⁴ R., CARRE DE MALBERG, op. cit., p. 490.

⁸³⁵ F., BROCAL, op. cit., p. 304.

bien de l'ordre public et des bonnes mœurs occidentales datant de l'époque coloniale que le législateur congolais a copié et collé dans les textes en vigueur.

Le pays étant « une foire » des cultures aux mœurs diverses, le même législateur n'a jamais étudié ni codifié les mœurs typiquement congolaises qui seraient à la base de la limitation de la liberté de presse. C'est cela d'ailleurs la base de plusieurs conflits, notamment fonciers, à la suite de la survivance d'une dichotomie juridique et judiciaire⁸³⁶. L'enseignement du droit en général en souffre toujours et n'a pas pu non plus développer une doctrine qui incorporerait ces notions tirées des coutumes et traditions africaines. C'est pourquoi, toute restriction de la liberté de la presse fondée sur ces notions, exige un examen approfondi des cas concrets, c'est-à-dire tirés de la vie quotidienne et des réalités propres à chaque culture dans ce pays où un mot peut être de caractère injurieux ou offensant à l'est et devenir un nom signifiant autre chose à l'ouest ou au nord-ouest.

Nous ne pouvons que regretter le fait que la liberté de la presse soit constitutionnellement construite sur des principes abstraits, réduisant ainsi sa protection. Malgré cette reconnaissance de « façade », la réalité observée sur le terrain contraste avec la pratique des pouvoirs publics qui s'emploient constamment à brider, à restreindre ou à supprimer la liberté d'action de la presse. Ils l'asservissent selon diverses tactiques en utilisant toute sorte d'armes : déclaration préalable de parution, régime répressif liberticide pouvant aller jusqu'à la peine de mort, arrestations arbitraires, assassinats, taxes et frais divers, etc. Contrairement à la Constitution des États-Unis, où cette liberté est ancrée dans le premier amendement du « Bill of rights », c'est-à-dire la Déclaration des droits et où la censure est proscrite à jamais, cette Constitution, par ces deux types de contrôle, la Constitution congolaise institue une censure déguisée sous forme de respect de la loi, de l'ordre public ou des bonnes mœurs. En effet, aux termes de ces articles 23 et 24 : « l'exercice des libertés d'expression et de la presse est garanti sous réserve du respect de l'ordre public et des bonnes mœurs ».

Il sied d'ores et déjà de remarquer qu'aucun texte, aucune disposition constitutionnelle ne définit ces deux notions d'ordre public et des bonnes mœurs. Pareille situation ouvre la voie à l'arbitraire des pouvoirs publics qui peuvent, pour un petit rien, restreindre ces libertés au nom de la préservation de celles-ci. Les termes qu'elle utilise pour consacrer ces libertés sont imprécis et confus. En outre, compte tenu de la complexité du territoire congolais et de la situation politique actuelle, cette Constitution n'a pas été suffisamment portée à la connaissance du public dans les quatre langues nationales. Elle reste un produit consommé à la capitale par quelques citoyens et reste méconnue par la grande majorité de la population congolaise. Ces notions d'ordre public et des bonnes mœurs sont abstraites et devront être clairement définies dans une prochaine réforme de la Constitution actuelle.

Cependant, la proclamation constitutionnelle de ces prérogatives n'assure pas seule l'effectivité de l'État de droit. Il faut mettre en place un contrôle de constitutionnalité afin de garantir la conformité des lois à la constitution et aux normes internationales relatives à la protection des droits fondamentaux et ce, en vue d'assurer la cohérence de l'ordre juridique et de la démocratie.⁸³⁷ Le contrôle de constitutionnalité vise la promotion et la protection des droits de l'homme, le respect de la constitution, la séparation des pouvoirs, la limitation des pouvoirs ainsi que le contrôle juridictionnel. Il permet de lutter contre les actes arbitraires des autorités publiques qui évincent les droits et les libertés fondamentaux des citoyens. C'est un aussi un outil efficace qui permet de jauger l'équilibre entre les trois pouvoirs de l'État.

⁸³⁶ Il existe au Congo un droit écrit régissant les milieux urbains et les élites et un droit coutumier qui est toujours d'application dans les milieux ruraux.

⁸³⁷ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », cité par Philippe Raynaud, « Positivisme juridique et démocratie », in « L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER », Paris, Economica, 2006, p. 875.

CHAPITRE II — L'EXAMEN DE LA LOI N° 96-002 du 22 juin 1996

La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse en République du Zaïre a été adoptée après la Conférence nationale souveraine à la suite de l'anarchie qui a régné dans le secteur médiatique après sa libéralisation en 1990. Elle a remplacé l'ordonnance-loi n° 81/011 du 2 avril 1981 sur l'exercice de la presse au Zaïre (celle-ci ayant remplacé aussi l'ordonnance-loi n° 70/057 du 28 octobre 1970 relative à la liberté de la presse en République Démocratique du Congo)⁸³⁸ devenue désuète et inadaptée au contexte de démocratisation de la vie sociale et politique mais aussi parce qu'elle omettait de définir les concepts de base sur lesquels repose le secteur et ne visait que la presse écrite.

En effet, la Conférence nationale souveraine tenait à réformer la législation de la presse en la conformant aux principes démocratiques et aux standards internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Auparavant, la Commission de l'information avait dénoncé la confiscation de la liberté d'expression, l'usage de la censure, la rétention de l'information, le mensonge et la falsification de la vérité, l'orientation, la manipulation et la partialité de l'information, par les médias officiels qui ne correspondent pas aux attentes de la population.⁸³⁹

Mais comme nous l'avons dit, la CNS n'a produit que des recommandations et des projets de lois. C'est en 1995 que les États généraux de la presse et de la communication reviendront sur les précédentes recommandations desquelles est issue la loi n° 96-002 relative aux modalités de l'exercice de la presse. Cette loi libéralise le secteur et met fin au monopole de droit et de fait de l'État sur le secteur médiatique. Ce texte législatif, bien qu'antérieur à la Constitution actuelle, crée le cadre matériel de concrétisation des libertés d'expression, de l'information et de la presse consacrée par celle-ci aux articles 23 et 24. Elle comporte plusieurs mérites (section 1) et des limites (section 2). Elle fixe des principes généraux relatifs à la terminologie, à l'entreprise de presse, au directeur de la publication, à la publicité, aux entreprises publiques de presse, au droit à l'information, à la presse audiovisuelle, au financement de la presse, au contrôle des publications étrangères, aux délits de presse, ainsi qu'à la responsabilité et aux sanctions (section 3).

Section 1 — Les mérites de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996

La loi sous examen reconnaît le rôle éminent de la presse dans le nouveau contexte sociopolitique, à savoir le processus de démocratisation de la vie politique et sociale initiée par le président Mobutu depuis le 24 avril 1990. Les atouts de cette loi sont les suivants :

- 1° la reconnaissance du rôle fondamental de la presse (publique que privée) comme mode privilégié de communication des masses, d'information et de culture et le souci de concilier la liberté, l'indépendance et la responsabilité de la presse en général, du journaliste en particulier ;

⁸³⁸ De 1960 à 1973, le pays s'appelait « République démocratique du Congo ». De 1973 à 1997, avec la Zaïrianisation, il s'est renommé Zaïre sous la dictature battante du président Mobutu et de 1997 à nos jours, il s'appelle encore République démocratique du Congo (RDC).

⁸³⁹ R. HOWARD, J.-P. MARTHOZ et P. SEBAHARA, op. cit. p. 115, citant la Commission nationale de l'information, de la presse écrite et audiovisuelle qui s'était réunie entre le 22 juin et le 27 août 1992 à Kinshasa.

- 2° la conformité à la Constitution (à l'Acte constitutionnel de la transition de 1994), à la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- 3° l'impérieuse nécessité de définir les concepts de base pour éviter toute confusion dans l'interprétation de la loi ;
- 4° la consécration de la fin du monopole de l'État en matière de création et de gestion des structures publiques d'information et de presse et la proclamation de la neutralité des médias publics ;
- 5° le fait d'embrasser l'ensemble de la presse : écrite et audiovisuelle, publique et privée ;
- 6° l'instauration du régime de déclaration en lieu et place du régime d'autorisation en vue d'assouplir les exigences administratives, aussi bien en presse écrite qu'en presse audiovisuelle ;
- 7° l'instauration d'un recours auprès du Tribunal de grande instance du ressort en faveur d'un requérant lésé ;
- 8° la possibilité d'ériger une instance légale chargée du contrôle et de la neutralité des médias publics (article 13 et 52) ;
- 9° la nécessité de revoir le statut des journalistes au regard des dispositions déontologiques dont les prémisses ont été posées par l'ordonnance-loi n° 81/011 du 2 avril 1981 ;
- 10° la décentralisation des organes devant régir et garantir l'exercice de la liberté de la presse et de la liberté d'opinion et d'expression, notamment les Collèges exécutifs régionaux prévus par la loi sur la décentralisation administrative et territoriale qui leur confère un certain nombre de pouvoirs en matière de gestion des organes de presse.

Concrètement en termes de libertés d'expression, de la presse et de pluralisme, la loi sous étude innove. Des atouts ci-dessus, il se dégage l'affirmation de la liberté d'opinion et d'expression (paragraphe 1), l'affirmation du pluralisme médiatique (paragraphe 2).

§ 1. L'affirmation de la liberté d'opinion et d'expression

La référence aux différents instruments internationaux de garantie de cette liberté confère à la loi n° 96-002, un caractère universel et ouvre le pays aux normes internationalement acceptées en matière de liberté d'expression. Basée sur ces textes, la loi affirme la liberté d'expression et d'opinion en ces termes :

- 1° « Toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression » (article 8) ;
- 2° « En matière de communication audiovisuelle, la liberté est le principe et l'interdiction l'exception » (article 9) ;
- 3° « Tout écrit ou message est susceptible d'être diffusé par la presse... » (Article 10) ;
- 4° « Le journaliste est libre d'accéder à toutes les sources d'information » (article 11) ;
- 5° « La création et la gestion des moyens de communication des entreprises de presse, des agences de presse et des messageries, de même que l'imprimerie et la librairie, sont

libres. Ces activités s'exercent en toute indépendance, dans le respect de la loi » (article 14) ;

6° « La communication audiovisuelle est libre » (article 51).

§ 2. L'affirmation du pluralisme de l'offre médiatique en RDC

La loi affirme en son article 53, le pluralisme de l'offre médiatique avec les droits qui en découlent. Désormais, la communication publique est pluraliste. Elle ne peut en aucun cas, être monopolisée au profit d'une seule opinion ou d'un groupe d'individus. Malheureusement, dans les faits, cette disposition légale est contrariée par les comportements des pouvoirs publics et politiques de l'État qui monopolisent la parole dans les médias officiels, dont la RTNC et l'ACP. En effet, ces deux médias d'État ne diffusent ou ne publient que la parole officielle. La diffusion d'une opinion dissidente est presque interdite à leurs antennes.

Le cas le plus frappant est le refus par la RTNC de retransmettre en direct le match de football entre l'équipe de l'opposant Moïse Katumbi (ancien Gouverneur du Katanga), le Tout-Puissant Mazembe, contre l'équipe ghanéenne de Medeama Sporting Club, le 19 juin 2016, malgré le paiement des droits de diffusion de ce match à l'Agence africaine de football (AFNEX) qui détenait le droit de diffusion de la compétition concernée. D'après les dirigeants du Tout-Puissant Mazembe, les techniciens de la RTNC ont reçu l'ordre de ne pas diffuser le match. Pareil refus viole effectivement cette disposition et pêche, non seulement contre le pluralisme d'opinion mais aussi contre le droit du public congolais d'accéder à l'information sur un événement d'intérêt général.

Section 2 — Les faiblesses de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996

Malgré les mérites de cette loi, elle ne définit pas les statuts du journaliste congolais et des médias associatifs et communautaires. Certaines de ses dispositions ne sont pas applicables dans les faits. Elle demeure méconnue du public et des professionnels congolais. Il en est de même de tous les arrêtés d'application.

§ 1. La méconnaissance de la loi

La loi n° 96-002 est méconnue du public et des autres acteurs du terrain parce qu'elle n'a pas été suffisamment vulgarisée malgré sa publication au Journal officiel du Zaïre. Ce journal qui reste un produit rare et inaccessible à cause du nombre limité de son tirage par la présidence de la République. Il en est de même des arrêtés ministériels d'application, à savoir :

- 1° l'arrêté ministériel n° 04/mip/018/96 portant fixation des frais administratifs pour l'établissement des récépissés de déclaration préalable de publication, d'exploitation des stations de radio ou de télévision, de création d'agences de presse ainsi que pour l'agrément des agences-conseil en publicité et pour l'autorisation de reportage photographique ou filmé ;
- 2° l'arrêté ministériel n° 04/mip/019/96 portant mesures d'application de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse pour les journaux écrits et les écrits périodiques ;

3° l'arrêté ministériel n° 04/mip/020/96 portant mesures d'application de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de presse pour les entreprises de presse audiovisuelle.

Tous ces textes réglementaires d'application du 22 juin 1996 ainsi que la loi sous examen n'ont pas été vulgarisés auprès des journalistes et auprès d'autres acteurs du secteur médiatique qui agissent négativement à l'égard de la presse par leur méconnaissance.

§ 2. La non-application de certaines dispositions

La loi parle de l'aide à la presse d'une manière vague et dubitative. La formulation des articles y relatifs est d'une généralité affligeante et d'un style conditionnel qui laisse croire que l'État ne veut pas s'engager formellement.⁸⁴⁰ En effet, aux termes de l'article 17 : « L'État peut octroyer une aide indirecte aux entreprises privées de presse au titre de tarifs préférentiels dans le domaine des importations des matières premières nécessaires à la production et à la distribution des informations, notamment du papier, des équipements et des films ». Selon l'article 18, « Les pouvoirs publics peuvent consentir des subventions sous forme d'aides indirectes à celles des sociétés privées qui en font la demande à condition qu'elles consacrent au moins 50 % de leurs programmes aux émissions culturelles, éducatives et sociales ». Prenant pour acquis que l'État peut ou doit octroyer une aide directe ou indirecte aux médias officiels (article 13), elle déclare qu'il peut octroyer une aide indirecte aux secteurs privés mais ne dit pas que l'État octroie une aide directe aux mêmes entreprises.

Il s'observe une différence de traitement selon que l'entreprise appartient à l'État ou à un particulier, personne privée, pourtant l'article 18 attribue des missions d'intérêt général aux médias privés en matières culturelles, éducatives et sociales. Si cette aide publique existait, elle serait discriminatoire. Il en est de même en matière de redevance : « Outre les subsides de l'État, le service public de la communication audiovisuelle bénéficie de la redevance payée, selon les dispositions du droit commun, par les détenteurs des postes radio et/ou télévision » (article 54). Une loi fixe les modalités de perception de la redevance et de répartition des produits de celle-ci entre les organismes publics nationaux et locaux (article 55).

Si la redevance a connu un début d'application, elle n'a pas été structurée par l'État. La loi devant fixer les modalités et les bénéficiaires de cette redevance n'a pas été promulguée. En outre, étant déjà difficile de recenser les populations congolaises, il sera encore plus difficile d'enregistrer les populations détentrices des postes de radio et de télévision. Mais aussi, quand la répartition de la manne publicitaire résultant des entreprises brassicoles et celles de téléphonie mobile se fait de manière inéquitable, il aurait été difficile de répartir les produits de la redevance. Enfin, dans un pays où la majorité de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté, il n'est pas dit que les paiements de la redevance soient certains.

L'effectivité du droit du public à l'information est tributaire de l'aide que l'État doit octroyer à la presse écrite. Cette aide peut être directe, indirecte ou peut consister en des avantages préférentiels. Elle peut viser la création de nouveaux titres, l'engagement de journalistes professionnels salariés, le développement de formation du lecteur à la citoyenneté et l'adaptation de la presse écrite aux technologies modernes de communication ou à maintenir la diversité au sein de presse quotidienne en privilégiant les titres moins rentables. En Belgique, l'aide directe a été communautarisée par une loi de 1989, tandis que l'aide indirecte relève de la compétence de l'État fédéral et consiste en une réduction de la TVA, à des tarifs postaux préférentiels, à des tarifs préférentiels sur les communications téléphoniques. Pour financer la presse, publique comme privée, l'État congolais devra envisager

⁸⁴⁰ Institut Panos Paris, op. cit., p. 54.

d'autres voies, notamment imposer une sorte de taxe-presse aux industries extractives ou minières, aux entreprises brassicoles ou à celles de téléphonie.

L'article 46 impose au vendeur ou au colporteur de journaux de faire une déclaration auprès d'une entité administrative où il exerce sa profession. Cette déclaration contient le nom, la profession, la date et le lieu de naissance du déclarant qui reçoit un récépissé de sa déclaration selon les usages en vigueur. Cette disposition est inapplicable pour diverses raisons :

- 1° sa méconnaissance par lesdits vendeurs ou lesdits colporteurs ;
- 2° le manque de volonté de s'y conformer par ceux qui la connaissent ;
- 3° sa méconnaissance par l'autorité chargée de la faire appliquer ou le manque des moyens par ce dernier.

Enfin, l'exigence de l'article 66 relative à la promotion des programmes locaux d'éducation faite aux opérateurs privés qui exploitent un service de radiodiffusion sonore ou de télévision, de diffuser au minimum 50 % de programmes locaux, souffre d'application car il n'est pas certain que les éditeurs de services sonores de radio ou de télévision consacrent au moins 50 % de leur diffusion à des programmes locaux. Certaines chaînes à Kinshasa préfèrent diffuser des films étrangers à longueur de journée, en bafouant non seulement leurs cahiers des charges mais aussi les prescriptions de l'article 66. En effet, le cahier des charges mentionne la disposition suivante : « L'exploitant s'engage à assurer, par la programmation et la diffusion la promotion de la production audiovisuelle (cinéma et autre) nationale et à encourager notamment la créativité de l'émulation dans la création et la production d'œuvres locales ».⁸⁴¹

§ 3. L'imprécision sur la nature des délits de presse et les juridictions compétentes

L'article 74 définit de manière imprécise le délit de presse : « Par délit de presse, il faut entendre toute infraction commise par voie de presse ou audiovisuelle ». La définition est d'abord incomplète en ce sens qu'elle omet les délits commis par voie de presse électronique, ensuite elle crée, en droit congolais, une confusion entre infraction et délit, l'une étant de nature pénale et concerne les trois faits incriminés en Belgique, contravention, délit et crime, l'autre, étant de nature civile et porte sur la responsabilité civile, prévue par les articles 258 du Code civil congolais et 1382 du Code civil belge.

Enfin, la loi sous examen formule les délits de presse sous forme pénale et non descriptive ou prescriptive : « seront punis », « il est interdit », « seront interdits » de diffusion. Il aurait fallu l'écrire dans une forme prescriptive, par exemple : « Aux termes de la présente loi, les délits de presse sont les suivants... ». Il serait même souhaitable que l'on distingue, dans l'énumération, les délits de presse en presse écrite et les délits de presse en radiodiffusion sonore et en télévision. L'article 76 réfère au Code pénal, livre I pour la qualification, la détermination de la responsabilité de leurs auteurs, coauteurs et complices. Mais ledit Code pénal ne parle pas de délit de presse, il incrimine l'infraction en des termes généraux : « Celui qui a méchamment et publiquement imputé à une personne un fait précis qui est de nature à porter atteinte à l'honneur ou à la considération de cette personne ou à l'exposer au mépris public, sera puni d'une servitude pénale de 8 jours à un an et d'une amende de... ou d'une de ces peines seulement ».

L'imprécision de cette loi est d'autant plus dangereuse qu'elle permet à n'importe qui d'interpréter à sa façon le délit de presse incriminé, notamment le magistrat congolais qui, dans la plupart des cas, l'interprète mal par méconnaissance. Le journaliste est la proie de tout le monde qui veut lui faire du mal en usant de la mauvaise définition légale. En outre, la loi ne détermine pas clairement le tribunal

⁸⁴¹ Voir à ce sujet le cahier des charges annexe à l'arrêté ministériel n° 04/mip/020/96 du 26 novembre 1996.

compétent en matière de délit de presse. Elle fait allusion seulement au Tribunal de grande instance compétent, à l'article 82, § 2, en matière de retrait de licence d'exploitation, de saisie et d'interdiction. L'infraction de presse étant commise par une personne au statut spécial, il aurait fallu que le législateur congolais désigne spécialement la juridiction compétente en la matière.

Cette imprécision peut être corrigée en adoptant une nouvelle loi plus complète et plus précise en matière de presse qui incriminera l'infraction de presse et qui déterminera la juridiction compétente et la sanction civile, avons-nous proposé dans la quatrième partie de cette étude. En Belgique, cette lacune n'existe pas. L'article 150 de la Constitution attribue la compétence juridictionnelle au jury de la Cour d'assises qui juge en principe les crimes : « Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de presse ».

§ 4. Les dispositions relatives à la publicité et aux bonnes mœurs

En RDC, il n'existe pas de législation spécifique en matière de publicité. Seule la loi n° 96-002, sous étude, en dispose dans deux articles. L'article 20 stipule que « Tout écrit périodique ou entreprise audiovisuelle servant de support médiatique aux annonceurs est tenu de se conformer à la réglementation en vigueur relative à la publicité ». L'article 21 dit que « Les annonces et les articles publicitaires payés doivent porter lisiblement la mention « publicité » et doivent se distinguer de la partie rédactionnelle de l'écrit périodique ou du programme par leur place et leur présentation afin qu'elles apparaissent comme « publiereportage », même au lecteur, auditeur ou téléspectateur distrait ».

Comme nous pouvons le remarquer, le but du législateur congolais est de séparer la publicité de la rédaction ou de l'information dans l'article 21. Il ne dit rien des conditions de diffusion de la publicité et se réfère à une « réglementation en vigueur » sans se préoccuper de la citer car n'existant pas. Il en est de même de la répartition de la manne publicitaire qui est exclusivement attribuée par le ministre compétent, soit aux médias officiels, soit aux médias privés favorables au pouvoir en place. Il en est de même pour les publicités qui vont contre la protection et l'épanouissement de l'enfance. La loi ne contient aucune disposition sur la publicité relative à l'alcool, au tabac et aux autres produits pouvant nuire à l'épanouissement de l'enfant. En matière de protection et de respect des bonnes mœurs, un des griefs qu'on adresse aux chaînes de télévision congolaises est l'immoralité. Certaines chaînes se permettent de diffuser des films érotiques ou même pornographiques et cela, de jour comme de nuit, malgré la clarté de la loi. Dans le libellé du cahier de charge, il est ainsi stipulé que « l'impétrant s'engage à préserver, en toutes circonstances, l'intérêt des jeunes, des adolescents conformément à la Charte universelle des droits de l'enfant. À cet effet, il s'interdit de programmer ou de diffuser des films dits « rectangles blancs » ou « enfants non admis » avant 22 heures et s'engage, le cas échéant, à porter la mention devant l'écran ».

Il est impérieux d'élaborer une loi sur la publicité en lieu et place d'arrêtés ministériels qui sont par ailleurs bafoués par les entreprises tant publiques que privées. La nouvelle loi devra se conformer aux standards internationaux en la matière en tenant compte du besoin informationnel de la population et de l'intérêt de l'enfant, c'est-à-dire son épanouissement physique, moral et intellectuel. Pour cela, la nouvelle loi doit faire clairement la séparation entre la publicité et l'information, elle doit fixer la durée de la publicité et viser les produits dont la publicité doit être limitée dans le temps.

§ 5. La non-reconnaissance des radios associatives et communautaires et du statut du journaliste

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit le rôle, combien important, joué par les radios associatives et communautaires en RDC. En effet, ce sont celles-ci et la Radio Okapi qui remplissent surtout des missions sociales d'information, d'éducation et de culture. Elles diffusent en langues

locales facilement compréhensibles par ses publics et sont les seuls médias de proximité. Les autres médias sont installés majoritairement en la capitale et dans les grandes villes du pays. Malheureusement, la loi n° 96-002 ne contient aucune disposition relative à ces médias qui fonctionnent comme des associations sans but lucratif (ASBL). Il en est de même des radios scolaires (ou d'école) et des radios académiques. La reconnaissance institutionnelle et l'encadrement légal constitueraient un atout pour le développement de la démocratie au niveau local. Le soutien à la création des radios associatives et communautaires, scolaires et académiques, doit être une priorité pour l'État pour la promotion des médias de proximité mais aussi pour servir de relais entre les milieux urbains et les milieux ruraux. Nous réservons tout un développement à ce type des médias et préférons renvoyer le lecteur au chapitre qui leur est consacré dans la troisième partie de cette recherche.

S'agissant du statut du journaliste, ladite loi n'en traite pas. Le journaliste congolais demeure régi par l'ordonnance-loi n° 081/11 du 2 avril 1981 qui est obsolète du fait de son incomplétude car elle ne régit que le statut des journalistes des médias officiels mais aussi car elle a été élaborée dans un contexte de dictature où le pluralisme et les initiatives privées n'étaient pas envisageables. La loi ne parle pas non plus de la présence au sein d'une entreprise de presse d'une société interne de journalistes, ni d'une corporation des professionnels des médias, ni de l'élaboration d'un règlement d'ordre intérieur au sein de l'entreprise. Ce qui est regrettable pour la solidarité entre professionnels des médias et pour la déontologie interne à chaque entreprise de presse. Toutefois, cette loi énonce des principes relatifs à la liberté du journaliste d'accéder à toutes les sources d'information et à la protection de ses sources d'informations (article 11), au bénéfice de tous les tarifs préférentiels, ainsi qu'aux avantages liés à la notion de priorité de presse. Elle a le mérite de viser les journalistes de la presse écrite et de la presse audiovisuelle et prend en compte l'ensemble de tous les métiers des entreprises de la presse dans la définition du professionnel des médias.

Par professionnel de la presse, « il faut entendre toute personne œuvrant au sein des catégories de métier et se vouant d'une manière régulière à la collecte, au traitement, à la production, à la diffusion de l'information et des programmes à travers un organe de presse et qui tire l'essentiel de ses revenus de cette profession. Sont concernés, le caricaturiste, le traducteur-rédacteur, le reporter-photographe, l'opérateur de prise de son et l'opérateur de prise de vue d'actualité œuvrant pour le compte d'une ou de plusieurs entreprises de presse ». Cette définition a le mérite d'étendre la garantie constitutionnelle de protection de la liberté d'expression et de la presse à toutes ces personnes qu'elle énumère. Il nous semble que le législateur a voulu étendre le statut du journaliste professionnel, tel qu'il est défini par les instruments internationaux de déontologie journalistique, à tous les professionnels des médias congolais. Quoi qu'il en soit, l'élaboration d'une nouvelle loi portant statut du journaliste congolais (tous médias confondus) s'avère une priorité. Le nouveau texte devra définir clairement ce statut, les avantages et les devoirs liés à ces statuts.

Section 3 — Les principes généraux énoncés par la loi

La loi de 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse énonce plusieurs principes de promotion des médias en RDC. Nous en étudions certains dans cette section, notamment : le principe de la libre création d'entreprises de presse, le principe du droit de réponse et de rectification ainsi que le principe de la responsabilité du professionnel des médias.

§ 1. La liberté de création d'une entreprise de presse

Le statut d'une entreprise de presse est un de facteurs de promotion du média concerné car il conditionne le cadre général de son fonctionnement et de sa performance en fonction des objectifs

fixés par les pouvoirs publics et par les exigences des actionnaires. C'est en ce sens que le législateur congolais a réaffirmé la liberté de la création d'une entreprise de presse. En effet, l'article 34 de la Constitution garantit la liberté d'entreprise : « L'État garantit le droit à l'initiative privée tant aux nationaux qu'aux étrangers ». La loi sur la liberté de la presse garantit donc aux nationaux et aux étrangers (personnes physiques ou morales), le même droit d'initiative privée et leur reconnaît la possibilité de créer des entreprises de presse qui reçoivent et qui émettent des signaux radio et télévisés. C'est cette garantie qui est à l'origine du foisonnement des médias audiovisuels et écrits en RDC depuis le 24 avril 1990.

Selon cette loi, « est entreprise de presse toute entité économique et commerciale créée dans le but d'exploiter comme activité principale, la collecte, le traitement, la production et la diffusion de l'information ou des programmes, en utilisant un ou plusieurs supports graphiques ou audiovisuels ». L'agence de presse, la messagerie de presse, l'imprimerie et la librairie sont qualifiées par la même loi, en ses articles 6, 7 et 14, d'entreprises de presse qui doivent bénéficier de mêmes garanties de liberté et d'indépendance dans leur création et dans leurs modes de gestion. Les conditions de création et de fonctionnement de toute entreprise de presse sont donc fixées par la même loi. Nous développons ici, celles relatives à l'entreprise de presse écrite et non celles relatives à l'entreprise audiovisuelle qui font l'objet de tout un titre dans la troisième partie de ce travail.

A. Les conditions de création d'une entreprise de presse écrite

La loi sous examen consacre la liberté d'entreprise de presse écrite et instaure un régime de déclaration en lieu et place de celui de l'autorisation. La déclaration dont il est question dans cette loi est un formulaire qui constitue un engagement pour celui qui désire exploiter une entreprise de presse écrite, qu'il dépose au secrétariat général du ministère de l'Information et de la Presse. Aux termes de l'article 22 de ladite loi, « Sans préjudice des dispositions générales et particulières applicables aux entreprises privées, toute entreprise de presse introduit, au préalable auprès du membre du Collège exécutif régional ayant l'Information et la Presse dans ses attributions, une déclaration (un formulaire) comportant :

- 1° le titre du journal ou de l'écrit périodique et sa périodicité ;
- 2° le nom, la date de naissance, l'adresse du propriétaire et du directeur de la publication ;
- 3° l'indication de la dénomination et de l'adresse de l'imprimerie où le journal ou l'écrit périodique doit être imprimé ;
- 4° l'indication du siège social de la publication ;
- 5° le certificat de nationalité du directeur de la publication ou du chef de l'entreprise ;
- 6° un extrait du casier judiciaire du propriétaire ou du directeur de la publication ou du chef de l'entreprise ;
- 7° un certificat de bonne conduite, vie et mœurs, de l'impétrant ;
- 8° un exemplaire des statuts de la société ou de l'association préalablement notariés, si l'écrit périodique est exploité par une société ou une association ;
- 9° un document attestant la qualité de journaliste professionnel du directeur de publication ;
- 10° la déclaration dont question ci-dessus doit être conjointement et dûment signée par le propriétaire et le directeur de la publication.

S'il s'agit d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales étrangères, elles doivent s'associer avec des nationaux, pour créer une entreprise de presse écrite, sous réserve d'une participation majoritaire de ces derniers au capital de la société (Article 23). Il se dégage de ces exigences légales de création d'entreprises de presse trois remarques importantes relatives au statut de toute entreprise de presse, à l'existence au sein de la même entreprise, d'un journaliste professionnel et à l'absence de définition des missions de la presse. S'agissant du statut de l'entreprise de presse, elle est constituée, soit sous la forme d'une société commerciale et doit aussi répondre aux exigences du Code de société, soit elle est constituée sous la forme d'une association sans but lucratif (ASBL) et doit répondre aux exigences de la loi sur les associations sans but lucratif. Concernant la présence d'un journaliste professionnel au sein de l'entreprise de presse, la loi impose une obligation exclusive au directeur de publication qui doit porter le titre de journaliste professionnel.

En Communauté française de Belgique (actuellement Fédération Wallonie-Bruxelles), le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels ne vise pas spécifiquement un dirigeant de l'entreprise ou un directeur de rédaction. Il exige seulement que l'entreprise compte parmi les membres du personnel, un ou des journalistes professionnels, une ou des personnes travaillant dans des conditions qui permettent de le devenir conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel.

Cette exigence congolaise nous semble être « *intuitu personae* ». En effet, à l'époque de l'élaboration de cette loi, ce sont surtout des anciens journalistes, par exemple, Modeste Mutinga, du Journal *Le Potentiel* et Essolomua Ea Linganga, du Journal « *Elima* » qui étaient à la fois directeurs et propriétaires des entreprises de presse écrite. Par ailleurs, nous remarquons avec regret que la disposition légale ouvre la porte à tout particulier de créer une entreprise de presse contrairement au décret coordonné précité qui interdit à l'entreprise contrôlée directement ou indirectement par un autre éditeur de services, une régie publicitaire, une société à portefeuille ou un distributeur de services, pour préserver le pluralisme d'opinions et de l'offre et en vue de lutter contre la concentration d'entreprises entre les mains d'une seule personne. La loi n'interdit pas non plus la création d'une entreprise de presse par les hommes politiques, ce qui peut constamment porter atteinte à la neutralité des opinions exprimées ou publiées.

Toujours, en Communauté française de Belgique, pour assurer, dans le traitement de l'information, un équilibre entre les diverses tendances idéologiques respectant les principes démocratiques et pour assurer, dans sa programmation, son indépendance par rapport aux gouvernements, ledit décret n'autorise pas la création d'une telle entreprise par les autorités politiques (autorités communales, provinciales, gouvernementales), par les organismes publics et intercommunaux, par les distributeurs de services, par les partis politiques ainsi que par les organisations représentatives des employeurs ou de travailleurs et des mouvements philosophiques ou religieux.

Par contre, en RDC, la loi laisse une entière liberté de création des entreprises de presse écrite aux politiques qui les exploitent abusivement, souvent pour leur propagande mensongère et non pour la promotion de la démocratie naissante. Cette entorse législative est ainsi à l'origine d'une presse écrite congolaise polarisée et politicienne qui peut devenir, selon les circonstances (électorales par exemple), dangereuse pour le public destinataire d'une information manipulée et impartiale. Enfin, l'autre fait remarquable est l'absence, dans cette disposition légale, d'une définition précise de missions de service public que les pouvoirs publics peuvent attribuer à la presse écrite.

B. Les conditions de fonctionnement d'une entreprise de presse

Les règles de fonctionnement d'une entreprise de presse écrite sont prévues aux articles 24 à 27 de la loi sous examen. En principe, la loi consacre la liberté et l'indépendance de la rédaction d'un journal ou d'une entreprise de presse écrite : « sans préjudice des dispositions légales en vigueur, le choix du

titre d'un écrit périodique ou d'une émission est libre et ne peut donner lieu à contestation » (Article 15). Mais ce choix doit respecter les obligations légales suivantes :

- 1° l'obligation de payer les frais administratifs et les taxes annuelles ;
- 2° le directeur de la publication et le propriétaire sont tenus à l'obligation du dépôt légal, au moment de la publication de chaque numéro du journal ou de l'écrit périodique et doivent également, au titre de dépôt administratif, remettre deux exemplaires au ministère de l'Information et de la Presse et aux Archives nationales ;
- 3° de remettre un dépôt spécial de deux exemplaires au ministère de la Jeunesse pour toute publication concernant la jeunesse ;
- 4° le directeur de publication doit être journaliste professionnel de nationalité congolaise et doit jouir de ses droits civiques ;
- 5° le chef d'une entreprise de presse doit être de nationalité congolaise et doit jouir de ses droits civiques ;
- 6° le directeur de publication ne doit pas être membre du gouvernement, de la magistrature, de la fonction publique, de l'armée ou des forces de l'ordre et de sécurité ;
- 7° l'interdiction de prêter de quelque manière que ce soit son nom à un titre ou à une publication d'un organe de presse ;
- 8° l'interdiction de l'introduction, de la circulation, de la mise en vente et de la distribution de la presse étrangère en quelque langue que ce soit si elle est de nature à troubler l'ordre ou la tranquillité publique.

§ 2. Le droit de réponse et de rectification

Le droit de réponse constitue un mode de réparation simplifiée d'un quelconque préjudice que la presse peut causer à autrui. Selon Michel Hanotiau, le droit de réponse est « une forme particulière de réparation civile, accélérée, supplétive et incomplète ». ⁸⁴² C'est une possibilité donnée par le législateur à toute personne pour répliquer aux allégations erronées diffusées dans un journal ou dans un écrit périodique. Le droit de rectification est la possibilité que la loi accorde à tout dépositaire de l'autorité publique, dont les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, ont été inexactement rapportés par un journal ou un écrit périodique ou une émission, de faire insérer gratuitement une rectification dans ledit journal ou écrit périodique ou ladite émission, pourvu que la rectification se limite à redresser les actes inexactement rapportés et qu'elle ne dépasse pas le double de l'article auquel elle répond. Ce mode particulier de réparation reconnu internationalement n'exclut pas un recours aux mécanismes traditionnels de responsabilité civile et pénale. ⁸⁴³

En droit congolais, ce mode de réparation particulier est prévu aux articles 37 à 43 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse. Il fait l'objet du chapitre II, intitulé, du droit de l'information. En effet, la presse jouit du droit et de la liberté d'information mais ces prérogatives ne peuvent pas s'exercer d'une manière absolue. Leur exercice doit respecter la loi, l'ordre public, les bonnes mœurs ainsi que les droits d'autrui. Ainsi, le droit de réponse et de rectification se présente comme un corollaire du droit du public à l'information et de la liberté de la presse.

⁸⁴² M. HANOTIAU, « Droit de l'information et de la communication », Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 6^e édition, 1990-1991, Volume I, p. 166, cité par F. JONGEN, op. cit., p. 129.

⁸⁴³ Idem.

En matière de presse audiovisuelle, les droits de réponse et de rectification font l'objet de la section 3 du même chapitre et sont portés par les articles 67 à 72 de la même loi. Ainsi, toute personne physique ou morale dispose d'un droit de réponse dans tous les cas où des imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation auront été diffusées dans le cadre d'une activité de communication audiovisuelle. Le demandeur doit préciser les imputations sur lesquelles il souhaite répondre. En effet, toute personne citée dans un journal ou dans un écrit périodique ou dans une émission de radio ou de télévision, soit nominativement, soit indirectement mais de façon telle qu'elle puisse être identifiée, a le droit d'y faire insérer une réponse ou une rectification. La loi sous étude prévoit les modalités d'exercice d'insertion du droit de réponse dans le journal, dans l'écrit périodique ou dans l'émission concernée. L'article 42 réprime le refus de publication d'un droit de réponse, d'une réplique ou d'une rectification. Le directeur de la publication peut être condamné à une amende allant de 50 à 100 fois le prix marqué au numéro du journal incriminé par jour de retard ou à des dommages et intérêts. Aussi, la soustraction volontaire de la localité de résidence de la personne lésée du circuit de distribution de numéro du journal ou de l'écrit contenant le droit de réponse ou la réduction du tirage, sont punissables de peines de servitude pénale allant de 1 à 3 mois et d'une amende de 100 à 500 fois le prix marqué au numéro du journal incriminé ou d'une de ces peines seulement.

§ 3. Le régime des responsabilités et de sanction de la presse

Deux points relatifs à la responsabilité et aux sanctions du professionnel des médias congolais font l'objet de ce paragraphe.

A. Le régime des responsabilités

En commettant une infraction (il n'existe pas en RDC la division tripartite de contravention, délit et crime comme en droit belge) dans l'exercice de sa liberté presse ou d'expression, le journaliste congolais sera soumis, en premier lieu, au régime de la responsabilité pénale qui est toujours personnelle et individuelle. Mais, en même temps, cette responsabilité pénale met en jeu la responsabilité civile. Par ailleurs, s'il vient à manquer aux règles de déontologie établie par la profession, le journaliste encourt une responsabilité disciplinaire.⁸⁴⁴ Ce sont les deux premiers types de responsabilités qui nous intéressent dans ce propos, à savoir la responsabilité pénale et la responsabilité civile du professionnel des médias.

1. De la responsabilité pénale

Il s'agit de responsabiliser le professionnel des médias qui doit concilier sa liberté d'expression (pour la réalisation de l'intérêt général lié à l'information) avec les autres droits subjectifs en présence, l'ordre public, etc. Valérie Vignaux considère que « l'exercice de la liberté de la presse est toujours susceptible d'abus ».⁸⁴⁵ Pour cet auteur, la liberté de la presse n'existe vraiment que lorsque sont réprimés les abus qui peuvent en être faits, aussi bien au préjudice des particuliers que des droits de la société. Ceci revient à dire que la liberté consiste à faire ou à dire tout ce qui ne nuit pas à autrui, c'est-à-dire, tout ce qui ne porte pas atteinte à ses droits et aux intérêts légitimes de la société. Selon le même

⁸⁴⁴ KALONGO MBIKAYI, « Délits de presse et régime des responsabilités », in *Revue de Droit congolais* n° 1, juillet, août, septembre 1996, p. 40.

⁸⁴⁵ V. VIGNAUX, « Jacques Becker ou l'exercice de la liberté », *Biographie*, Liège, Céfal, 2000, p. 4

auteur, ce régime a l'avantage de ne demander aucune intervention préalable de l'administration ni de la justice ou du Parlement. Il consiste en un contrôle, à une limitation a posteriori de la liberté de la presse, c'est-à-dire l'individu est libre d'agir. L'autorité publique n'intervient que si celui-ci a franchi une limite préalable établie et supposée connue, conformément au principe de la légalité des délits et des peines.

Comme dit précédemment, aucune liberté n'étant absolue, la liberté de la presse peut souffrir des restrictions, à la condition que celles-ci soient prévues par un texte légal et servent la protection d'un des motifs énumérés par l'alinéa 2 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme : « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité du territoire ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».⁸⁴⁶

Dans le journalisme, l'information est comprise comme un bien social et non comme un simple produit. Cela signifie que le journaliste partage la responsabilité de l'information transmise. Il est donc responsable, non seulement envers ceux qui dominent les médias mais, en dernière analyse, envers le grand public, la diversité des intérêts sociaux étant prise en compte. La responsabilité sociale du journaliste requiert qu'il agisse en toutes circonstances en conformité avec sa propre conscience éthique. C'est ce que dit d'ailleurs le préambule de la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes de Munich de 1977 : « La responsabilité des journalistes vis-à-vis du public prime toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de leurs employeurs et des pouvoirs publics. La mission d'information comporte nécessairement des limites que les journalistes eux-mêmes s'imposent spontanément. Mais ces devoirs ne peuvent être effectivement respectés dans l'exercice de la profession de journaliste que si les conditions concrètes de l'indépendance et de la dignité professionnelle sont réalisées... ».⁸⁴⁷

L'article 28 de la loi du 22 juin 1996 stipule que « sont pénalement responsables, à titre principal, des délits de presse, dans l'ordre suivant :

1° l'auteur de l'article ;

2° à défaut de l'auteur, le directeur de la publication ou l'éditeur ;

3° l'imprimeur, lorsque ni l'auteur, ni le directeur de la publication, ni l'éditeur ne sont connus.

Lorsque le directeur de la publication et le propriétaire forment une seule et même personne, celle-ci est non seulement pénalement responsable du non-respect des conditions requises pour la publication d'un journal ou écrit périodique mais aussi du contenu du journal ou écrit périodique. Cette disposition constitue une exception au principe de la responsabilité pénale individuelle. Elle établit une responsabilité en cascade qui existe aussi en droit belge de la presse. En effet, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 25 de la Constitution belge établissent un principe de responsabilité dite « en cascade », c'est-à-dire une imputabilité successive.⁸⁴⁸ Cela signifie concrètement que si l'auteur est connu et domicilié en Belgique, il sera le seul responsable de la publication et que par conséquent, le contenu ne sera imputé qu'à lui seul.

⁸⁴⁶ A. STOWEL et F. TULKENS (dir.), « Prévention et réparation des préjudices causés par les médias », Bruxelles, Larcier, 1998, p. 110.

⁸⁴⁷ Préambule de la Charte de Munich de 1977 cité par A. CIVARD-RACINAIS, « La déontologie des journalistes. Principes et pratiques », Paris, Ellipses, 2003, p. 86.

⁸⁴⁸ F. TULKENS et M. VERDUSSEN, « La radio et la télévision, le délit de presse et le droit de réponse », cités par K. LEMMENS, op. cit., p. 343.

Dans cette hypothèse, la responsabilité pénale de l'éditeur, de l'imprimeur ou du distributeur ne pourra être mise en cause. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi. Selon ce principe, la responsabilité d'un délit de presse est toujours centrée sur une seule personne : l'auteur d'abord, à condition qu'il soit connu et domicilié en Belgique, à défaut, l'éditeur, à défaut, l'imprimeur et à défaut encore, le distributeur. La cascade est constituée par la substitution d'un responsable à l'autre en cas de défaillance dans la chaîne. Si en revanche, l'auteur n'est pas connu ou s'il n'a pas de domicile en Belgique, l'éditeur sera responsable, à moins qu'il ne remplisse ces conditions, auquel cas ce sera l'imprimeur qui devra assumer la responsabilité et ainsi de suite.

Il est à signaler que ce régime de responsabilité en cascade déroge aux principes de la corréité ou de complicité comme modes de participation criminelle ou délictuelle. En accord avec Koen Lemmens, nous retiendrons quatre conditions pour que cette responsabilité en cascade soit appliquée :

- 1° il faut un délit de presse ;
- 2° la connaissance de l'auteur ;
- 3° le domicile en Belgique ;
- 4° le support matériel de l'éditeur, de l'imprimeur et du distributeur.⁸⁴⁹

En effet, cette responsabilité en cascade vise à protéger ceux qui sont en aval de l'auteur qui est le premier concerné s'il est connu ou s'il est domicilié en Belgique. Si, par exemple, un article de presse n'est pas signé, l'auteur n'est pas connu et les poursuites s'orienteront vers l'éditeur. Et si l'auteur de cet article est français ainsi que l'éditeur comme Paris Match, seul le distributeur en Belgique en répondra. Jusqu'il y a peu, le principe de la responsabilité en cascade ne s'appliquait qu'en matière pénale. Un arrêt de la Cour de cassation belge du 31 mai 1996 a étendu cette responsabilité aux affaires civiles. Ce principe constitutionnel belge permet d'un côté à tous ceux qui n'ont pas contribué à la rédaction d'un texte d'échapper aux poursuites. De l'autre côté, il permet à l'éditeur, s'il le souhaite, de couvrir un auteur anonyme.

2. De la responsabilité civile

La responsabilité civile vise la protection civile des droits subjectifs du citoyen contre les atteintes commises par voie de presse. Celle-ci est un ensemble de règles spécifiques assurant la protection civile de la vie privée et de la présomption d'innocence ainsi que des règles génériques assurant la protection de ces droits subjectifs. En matière de presse, les infractions de droit commun ou même spécial que le juge répressif sanctionne peuvent aussi appeler l'intervention du juge civil si un tiers s'estime lésé par une parution ou diffusion déjà venue ou prétend qu'il le sera si une diffusion a lieu.⁸⁵⁰

En droit congolais, le principe de la responsabilité civile est posé par les articles 258 à 260 du Code civil livre III et veut que « tout fait quelconque qui cause préjudice à autrui oblige celui par le fait de qui ce fait a été produit de réparer le préjudice causé ». La responsabilité civile de l'organe de presse, du fait de ses écrits ou de ses émissions, découle bien souvent de sa responsabilité pénale. Ainsi, le directeur, aux termes de l'article 29, est civilement responsable des condamnations prononcées contre le journal ou l'écrit périodique et ce, solidairement avec l'auteur de l'article. Cela signifie concrètement qu'en cas de délit de presse, la victime pourra obtenir réparation du préjudice qu'elle aura subi, de l'un quelconque des deux débiteurs solidaires de son choix, à savoir le propriétaire-directeur ou l'auteur de l'article. Lorsque le directeur de la publication n'est pas propriétaire, ce

⁸⁴⁹ K. LEMMENS, op. cit., p. 343.

⁸⁵⁰ F. JONGEN, op. cit., p. 234, n° 249.

dernier est civilement responsable et ce, solidairement avec le directeur de la publication et l'auteur de l'écrit, des condamnations prononcées contre le journal ou l'écrit périodique.

En matière de radiodiffusion et de télévision, lorsque le directeur des programmes est à la fois propriétaire, il est civilement responsable et solidairement avec l'auteur de l'émission des sons ou des images dommageables. Lorsque le directeur des programmes n'est pas en même temps propriétaire de l'entreprise, ce dernier est civilement responsable avec le directeur des programmes des imputations dommageables. Dès que les conditions de responsabilité civile sont réunies, les personnes visées par la loi précitée doivent réparer le préjudice causé aux victimes.

B. Les modes de sanction ou de réparation

Il y a lieu de noter à cet égard que plusieurs voies de réparation sont ouvertes à la victime pour obtenir réparation du dommage subi. Certaines voies sont prévues par la loi en dehors de l'intervention du juge : c'est le cas du droit de réponse et de rectification étudié supra. Certaines autres sont par contre judiciaires : il s'agit de l'action civile proprement dite. L'action civile est le pouvoir qu'une personne tient de la loi pour obtenir d'un organe juridictionnel étatique qu'il sanctionne le droit dont elle est titulaire. Elle est exercée devant le tribunal civil, en invoquant les faits (délits ou quasi-délits), ainsi qu'en établissant le lien de causalité entre ces faits et le préjudice subi. Dans ce cas, le juge civil est saisi par voie d'assignation.

En matière pénale, une infraction, en l'occurrence un délit de presse peut donner lieu à deux actions : l'action civile et l'action pour l'application des peines ou action publique et l'action en réparation de dommage causé ou action civile. L'action civile née de l'infraction peut aussi être portée devant le juge répressif, soit directement par la personne lésée (citation directe), soit par la jonction de cette action à celle du ministère public, avec constitution de la partie civile. L'action publique peut être définie comme étant l'action procédurale exercée au nom de la société par le ministère public, pour faire constater par le juge compétent, le fait punissable, établir la culpabilité du délinquant et obtenir le prononcé de la sanction établie par la loi. Les sanctions prévues par la loi du 22 juin 1996 sont :

- 1° la saisie des documents, films ou vidéocassettes ;
- 2° l'interdiction de diffusion ou de publication ;
- 3° l'interdiction de publication ;
- 4° la suspension d'une station de radio ou de télévision ;
- 5° la confiscation ;
- 6° l'amende
- 7° la servitude pénale (peine d'emprisonnement) ;
- 8° la mort dans certains cas.

§ 4. Appréciation critique de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996

L'examen de l'article 10 de cette loi montre que cette disposition ajoute à la liste des restrictions fixées par la Constitution, deux autres restrictions relatives à l'honneur et à la dignité des individus. Bien que ces deux valeurs puissent justifier des limitations de la liberté de la presse ailleurs, il aurait

fallu qu'elles soient prévues par la loi fondamentale du Congo. Pour cette raison, il nous semble que l'article 10 de la loi de 1996 méconnaît le principe de la hiérarchie des normes et viole la Constitution. Par ailleurs, l'exigence de l'autorisation préalable va de pair avec le régime du cautionnement qui a existé en RDC jusqu'à l'adoption de la loi de 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse. Le cautionnement consistait à exiger de tout journal, le dépôt d'une somme d'argent destinée à couvrir les amendes auxquelles il pourrait être condamné à l'avenir.

À cet effet, dans sa décision du 16 juin 1971, le Conseil constitutionnel français a déclaré non conforme à la Constitution, une loi dont une des dispositions implique une autorisation préalable pour la constitution d'une association. Ledit Conseil l'estime contraire au principe de la liberté d'association reconnue par la Constitution. Il considère que toute autorisation préalable est contraire à la liberté et vaut pour autant à la liberté de la presse qu'à celle d'association.⁸⁵¹ Bien qu'il eût le mérite de rendre le journal plus prudent, l'on se rend tout de suite compte qu'il s'agissait d'une censure préalable, interdite, depuis 1831, en droit belge de la presse. En effet, comment peut-on déjà fixer une amende avant qu'une infraction ne soit commise ? Et si le journal ne commettait pas d'infraction, l'argent lui était-il restitué ? En tout cas, au « Zaïre » du président Mobutu, il ne fallait pas attendre la restitution. En principe, dans ce pays, une caution élevée permettait au régime dictatorial d'éliminer les journaux d'opposition qui, souvent, n'avaient pas assez de moyens pour fonctionner.

La loi sous examen suscite des appréciations contradictoires en raison aussi bien des conditions de son élaboration que de l'imprécision de certaines de ses dispositions. Pour certains (ceux qui en vantent les mérites), cette loi a été édictée pour concilier la liberté et la responsabilité de la presse, elle marque la fin du monopole d'exploitation détenu par l'État, elle embrasse l'ensemble de la presse, écrite et audiovisuelle, aussi bien du secteur public que du secteur privé. Pour d'autres, si elle a certainement d'autres ambitions que de remédier aux abus, elle ne présente pas vraiment les caractères d'un nouveau statut : les principes fondamentaux du monopole et du service public sont réaffirmés, l'unité de l'organe de tutelle est maintenue.

Pour nous, après une analyse juridique fouillée, nous nous permettons de dire que l'objectif direct de cette loi de 1996 est de rétablir l'autorité publique sur les médias après leur prolifération née de la proclamation du multipartisme en 1990. La concentration des pouvoirs au sein de l'organe de l'exécutif (nous citons le ministre de la Communication et des Médias) permet en même temps le renforcement de l'emprise gouvernementale sur les mêmes médias, emprise qui a été mise en cause à la Conférence nationale souveraine lors des travaux des États généraux de la presse. Nous ne pouvons donc que regretter une telle mise sous tutelle de cette liberté fondamentale. Nous l'avons déjà montré, les dirigeants politiques profitent de ce régime pour museler surtout la presse de l'opposition. Pour atténuer cette tutelle, ces autorisations, dans le cas où elles étaient encore exigées, devraient être délivrées par des organismes indépendants et non plus par un organe quelconque de l'exécutif appelé à disparaître. Ces mêmes organismes signeraient des conventions d'autorisation avec les entreprises privées qui utilisent les ondes hertziennes.

⁸⁵¹ L. FAVOREU, L. PHILIP, « Les grandes décisions du Conseil constitutionnel », Paris, Sirey, 1991. Décision n° 84-181 du 16 juillet 1971, Rec. 73. RJC, 1-199.

CHAPITRE III — EXAMEN DE L'ORDONNANCE-LOI N° 81-012 ET DU CAHIER DES CHARGES

La loi n° 96-002 étudiée dans le chapitre précédent ne traite pas du statut du journaliste congolais ni d'un quelconque cahier des charges. Elle renvoie seulement à l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statuts des journalistes œuvrant en RDC. Il convient donc d'aborder ces deux concepts dans l'étude de ces actes législatifs et réglementaires.

Section 1 — L'examen de l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981

L'ordonnance-loi sous examen modifie l'ordonnance-loi n° 70-057 du 28 octobre 1970 et la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques. Elle traite exclusivement du statut des journalistes (recrutement, rémunérations, carte de presse, avantages, déroulement de la carrière, cessation des services, etc.) et fixe les règles déontologiques de la profession. Ce texte n'est pas une loi au sens strict du terme, c'est un texte ayant force de loi.

§ 1. Le contenu

L'ordonnance-loi sous examen :

- 1° définit le journaliste et trace son champ d'application (la RDC et les journalistes qui y sont établis en tant que tels) ;
- 2° régit la carte de presse en tant que titre détenu par les seuls journalistes professionnels ;
- 3° prévoit le stage ou la période probatoire pendant laquelle un aspirant journaliste s'imprègne des usages et des pratiques de la profession et pose les principes clés de la profession des journalistes salariés depuis leur recrutement jusqu'à la fin de leur carrière au sein des rédactions qui les ont employés ;
- 4° régit la nomenclature des emplois, les rémunérations y relatives, les avantages sociaux et les éléments essentiels de la carrière au sein des rédactions ;
- 5° détermine le régime disciplinaire à l'endroit des journalistes employés ainsi que leurs droits syndicaux ;
- 6° définit les droits syndicaux, les obligations et les incompatibilités en rapport avec la profession de journaliste et détermine les conséquences juridiques de la cessation définitive des services.

§ 2. Examen de son contenu

Le premier titre de ce texte qui établit son champ d'application, renseigne qu'il concerne tous les « journalistes professionnels œuvrant au sein des organes d'information en République du Zaïre » et ajoute que « les matières non prévues au présent statut sont réglées conformément aux dispositions du

Code de travail ». Mais aussi, l'ordonnance-loi subordonne l'exercice de l'activité de journaliste à la détention d'une carte de presse ou à la détention du diplôme spécifique. L'élément essentiel de critique qui participe de la lecture de ces dispositions est l'ignorance et la mollesse avec lesquelles les journalistes congolais appréhendent la question de leur statut au sein des radios qui les emploient.

Bien souvent, ignorant ces dispositions légales, ils considèrent que la seule absence du contrat de travail suffit pour qu'ils estiment qu'ils n'ont pas le statut de salarié ou que le Code du travail ne régit que les cas de travail contractuel. Le statut des journalistes renvoie à des dispositions complémentaires du Code du travail qui régit tous les travailleurs œuvrant en RDC. Il y a là un besoin urgent de prise de conscience pour les radiodiffuseurs afin de conforter leur syndicat et de renforcer leurs capacités de revendiquer ou de négocier avec le patronat qui semble mieux structuré. Les matières relatives aux droits syndicaux des journalistes, de façon générale, sont prévues par le statut en son livre VII qui établit le régime rémunérateur.

Le titre VIII établit les avantages auxquels le journaliste a droit au cours de sa carrière au sein d'une rédaction. L'article 53 du statut stipule que « la délégation syndicale est installée dans chaque organe d'information, conformément aux dispositions légales en vigueur » et l'article 54 ajoute que « tout journaliste professionnel a le droit de s'affilier à toute organisation professionnelle ou syndicale compatible avec les options du pays en vue d'assurer la défense de ses intérêts matériels et moraux. Ces dispositions sont en parfait accord avec le Code du travail. La lecture de ces dispositions légales face à la réalité professionnelle laisse croire que les journalistes congolais ignorent ou connaissent mal tout le bénéfice d'un syndicat. Très peu d'entre eux se sont à ce jour affiliés.

Mais aussi, malgré le pluralisme syndical énoncé par ce texte, l'Union nationale de la presse congolaise (UNPC) est le seul syndicat des médias institué par la loi portant statut des journalistes. Du fait de ce monopole légal, ce syndicat s'est attribué beaucoup plus de pouvoir dans la mesure où, aux dires de certains experts, le contrôle exercé par cette structure est excessif, alors que sa mission première est de garantir la défense des professionnels des médias. À titre d'exemple, l'article 5 de cette ordonnance-loi stipule que « seule l'UNPC est habilitée à émettre les cartes de presse alors que l'article 54 de la même loi stipule que « tout journaliste est libre de s'affilier à toute organisation professionnelle ou syndicale compatible et d'exercer ses activités aussi bien à l'intérieur de l'UNPC ou pas ».

Par ailleurs, le statut définit le journaliste comme « celui qui se voue d'une manière régulière à la collecte, au traitement ou à la diffusion des nouvelles ou idées dans un ou plusieurs organes d'information et qui tire l'essentiel de ses revenus de l'exercice de sa profession ». Il peut être attaché à une rédaction ou rester indépendant. L'essentiel pour la loi est qu'il puisse tirer de sa profession, l'essentiel des revenus par lesquels il assure sa subsistance. Quant aux revenus du journaliste, la loi ne dit pas qu'ils doivent nécessairement avoir un contrat de travail. Bien au contraire. L'article 29 du statut qui définit la rémunération comme « la somme représentative de l'ensemble des gains » du journaliste ajoute que ceux-ci peuvent simplement être « susceptibles d'être évalués en espèces » par rapport au service rendu et auquel elle se rapporte.

Enfin, la loi semble protéger la qualité et la profession de journaliste au point qu'elle sanctionne sévèrement « quiconque se sera attribué faussement la qualité de journaliste ou aura porté publiquement tout insigne ou emblème destiné à faire croire à l'exercice de cette qualité ». À ce titre, toute personne remplissant les critères fixés à l'article 2 relatif au journaliste peut obtenir une carte de presse. Elles sont retirées dans les mêmes conditions. Cette protection est telle que la loi interdit au stagiaire de se considérer comme journaliste : « Le journaliste stagiaire n'a pas droit à la carte de presse. Il lui est délivré une carte de stagiaire ».

Nous ne voulons pas développer davantage l'analyse de cette ordonnance-loi pour la simple raison qu'aucune de ses dispositions n'a jamais été appliquée. De l'analyse de celle-ci, il ressort qu'elle est plus répressive que protectrice. Sur 38 articles qu'elle contient, seuls deux articles, 1 et 16, parlent de la liberté de la presse. À ces écueils, il faut ajouter le contexte de dictature dans lequel cette ordonnance devenue obsolète a été prise. Ce contexte se vérifie à l'article 54 qui conditionne

l'affiliation du journal zaïrois au seul organe syndical qui respecte les options politiques du pays. Celles-ci n'ont jamais été clairement précisées mais elles sont notoirement connues comme les idéaux du parti État, le MPR qui faisait de tout citoyen son membre qu'il le veuille ou pas. Ce texte légal ne régit pas le statut de tous les journalistes. En effet, l'ordonnance citée ne concerne que le statut des journalistes œuvrant pour la RTNC, c'est-à-dire la radiotélévision nationale qui était abusivement considérée comme service public. Elle ne dit rien du statut des autres professionnels du même média comme les producteurs, les réalisateurs, les animateurs, les monteurs ou du statut des journalistes de la presse privée (commerciale ou associative), encore qu'à l'époque cette dernière n'était pas autorisée à fonctionner.

L'écart existant entre l'esprit de la loi et la pratique institutionnelle ne donne pas la possibilité au secteur médiatique de la RDC de se conformer à la réalité actuelle marquée par l'évolution technologique, le développement du journalisme, de l'exercice de la profession et des médias avec l'émergence du journalisme citoyen facilité par Internet et les réseaux sociaux. En définitive, une réforme de cette ordonnance-loi s'impose et vise un travail de légitimation professionnelle et de valorisation sociale de la part des professionnels des médias dans leur mission de faire circuler des messages crédibles, indépendants, vérifiés et pluriels qui touchent les enjeux publics. La nouvelle loi devra redéfinir le statut des différents intervenants dans le secteur de la presse à savoir le journaliste, le caméraman, le régisseur d'antenne, réalisateur, etc., étant entendu que ces emplois entrent principalement en ligne de compte dans la profession des médias.

Section 2 — L'examen du cahier des charges unique

Le cahier des charges ou contrat de gestion est une convention qui s'avère importante pour l'ensemble d'acteurs du secteur médiatique. Il lie chaque média aux pouvoirs publics qui lui assignent des missions de service public et met à sa disposition les moyens nécessaires pour la réalisation de missions. Dans ce sens, l'appellation appropriée serait « convention » en lieu et place de cahier des charges qui implique un acte unilatéral ou une obligation unilatérale de l'autorité publique. Le cahier des charges, c'est aussi un instrument de contrôle, mieux de vérification, par l'autorité publique de la réalisation des différentes missions et obligations assignées à un média, privé comme public. Pour le cas des médias congolais, il en existe un appelé « cahier des charges unique ».

§ 1. Nature et contenu

C'est document ou un acte unilatéral du ministre de l'Information et de la Presse annexé à l'arrêté ministériel 04-mip-020-96 du 26 novembre 1996 portant mesures d'application de la loi du 22 juin 1996 précitée. Ce texte a une nature réglementaire et n'est pas une loi. Il contient trois parties dont la plus importante constitue les prescriptions de formes et de fond à la création, à la gestion et à l'activité des radios et télévisions en RDC.

§ 2. Les parties essentielles

A. Le cahier des charges pour les stations de radio et de télévision privée

Ce document est divisé en sept points relatifs à son objet : les modalités d'exploitation, les charges relatives à la programmation et à la radiodiffusion, les charges relatives à la coproduction et aux droits

d'auteur, les charges relatives à la publicité, les dispositions finales et l'acte d'engagement au respect dudit cahier des charges.

La lecture de ce document décèle quelques contradictions d'ordre légistique. La première contradiction participe de la dénomination même de ce document par rapport aux prescrits qui sont dans son premier point relatif à son objet. Ils stipulent que « Le présent cahier des charges est un condensé des prescriptions et obligations qui s'appliquent aux entreprises publiques ou privées de radiodiffusion et de télévision opérant en RDC », alors même que le titre du document renseigne qu'il n'est applicable qu'aux radios et télévisions privées. Sur le plan juridique, cette contradiction crée une regrettable confusion dans le régime applicable aux stations des radios et télévisions privées et publiques ainsi qu'à leur personnel respectif. Les médias publics existant en RDC ont un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Ils jouissent de toutes les prérogatives exorbitantes du droit administratif ou propre aux entreprises et établissements créés par les pouvoirs publics. D'ailleurs, ce cahier des charges qui les a trouvés déjà créés n'y a aucune incidence majeure.

Par ailleurs, un statut unique applicable sans différence aux médias publics et privés, ignore que contrairement aux radios et télévisions créées à l'initiative privée des individus, les médias publics sont des organismes qui n'ont pas a priori de but lucratif et dont le personnel est recruté par les pouvoirs publics. Ceci est suffisant pour conditionner toute leur production du point de vue de la forme ainsi que du point de vue du fond. Dans un effort de transformation des radios publiques en radios au service effectif du public, il est souhaitable que d'une part, à ce niveau des cahiers des charges spécifiques aux médias publics et privés soient dissociés. Et que pour les radios privées, il soit nettement fait une différence entre les radios commerciales et les radios associatives et communautaires. D'autre part, il est souhaitable d'envisager une restructuration des radios publiques, dont les agents ne se considèrent pas a priori comme des journalistes. Ils se comportent comme des fonctionnaires, avec pour conséquence qu'il n'existe pas au sein de leurs rédactions une indépendance et un échange réel dans le traitement des informations.

Il est aussi urgent d'assortir les cahiers des charges des mesures ou des obligations relatives aux missions de service public (éducation, culture, information, formation démocratique) et d'interdire les programmes propagandistes. Des clauses relatives à la diffusion de la publicité doivent faire partie du contenu de ces différents cahiers des charges.

B. Déclaration d'exploitation

Il s'agit d'une déclaration écrite sous forme d'un formulaire à compléter par le demandeur d'ouverture de radio ou de télévision, conformément à l'arrêté n° 04-mip-020-96 du 26 novembre 1996 portant mesures d'application de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse pour les entreprises de presse audiovisuelle. Elle est plus au moins une mesure d'application de l'arrêté ministériel susdit et revêt en cela un caractère réglementaire, selon le principe qui veut que « l'accessoire suive le régime de son principal ». Elle a aussi la deuxième nature juridique d'un acte d'engagement pour l'opérateur désireux d'investir dans la radiodiffusion.

Ce document énumère les mentions essentielles qui doivent y être portées : la dénomination du média, les heures de diffusion, le caractère et le genre, les modalités de diffusion, la forme juridique de l'entreprise ainsi que les renseignements pertinents sur le propriétaire, le directeur des programmes et les membres du comité de gestion. Sans être explicite sur la question des médias associatifs et communautaires, ce document qui émane du secrétariat général du ministère en charge de l'Information et des Médias a néanmoins le premier mérite d'avoir fait une différence entre les radios commerciales et les autres (scolaires, confessionnelles et de développement).

C. Les renseignements pour l'ouverture d'une station de radiodiffusion ou d'une chaîne de télévision

Ce troisième document qui est une partie intégrante du cahier des charges a été élaboré à l'issue d'un malheureux constat fait par le secrétariat permanent de la Commission de contrôle de conformité des activités de la presse. La plupart des demandeurs ont abusé de la souplesse de procédures instituées dans la création d'une radio. En effet, son bref exposé des motifs renseigne que « suite aux nombreux manquements constatés dans le chef des impétrants avant le dépôt de leurs dossiers auprès du ministère de la Presse et de l'Information, il a été conçu le présent document devant permettre aux personnes concernées à bien concevoir leur projet à soumettre à l'autorité de tutelle ». Il énumère des principes et les documents obligatoires au dépôt des dossiers de demandes d'ouverture des radios ou des télévisions en deux points : les éléments constitutifs des dossiers et les conclusions d'une étude de faisabilité préalable à l'ouverture. Il établit ensuite la catégorisation de la radio à créer, la couverture d'émissions, le public cible, le type d'émissions, la préoccupation du média, les thèmes et matières à traiter par le média, etc. Ces éléments tendent à catégoriser le média soit comme un média généraliste, soit comme un média thématique.

C'est ce document qui a tout le mérite d'introduire, pour la première fois dans les textes congolais applicables aux médias, les notions de « radio ou télévision associative ». Il ajoute qu'elles sont constituées sous forme d'association sans but lucratif (ASBL) et de « radio ou télévision communautaire, rurale ou confessionnelle ». À ce titre, le « renseignement pour l'ouverture d'une station de radiodiffusion ou d'une chaîne de télévision » est un texte qui complète et modifie la « déclaration d'exploitation ».

Mais il faut regretter ici aussi, que le rédacteur de ce texte ait fait un usage inapproprié des concepts. En précisant que les radios ou les télévisions associatives sont des associations sans but lucratif (ASBL) et que les radios ou les télévisions communautaires sont soit rurales, soit confessionnelles, ce texte se décale de la pratique qui consiste à considérer automatiquement les radios associatives comme communautaires. Bien plus, sur le plan terminologique, cette disposition sème une confusion en comparant l'incomparable. En effet, les notions d'association sans but lucratif (ASBL) et celles de média rural ou confessionnel n'ont aucun point de comparaison juridique. L'association sans but lucratif (ASBL) est un statut juridique applicable à toutes les entités à caractère humanitaire, philanthropique, social, culturel ou autres, dès lors que leur première préoccupation est de rendre service sans exiger une contrepartie en termes de prix du service rendu, bénéfice compris.

Par-delà ses limites évidentes, ce texte a aussi le mérite d'envisager des radios comme entreprises réellement viables et contributives à l'essor national. C'est ainsi qu'il prévoit des dispositions relatives au capital initial lors de la création de la radio, exige l'établissement des états budgétaires, la déclaration des sources de financement du média et des résultats d'une étude préalable de faisabilité qui doivent être versés au dossier de demande d'ouverture. Il reste à déplorer le fait que ce cahier des charges unique ne définit pas les missions de service public (d'information, d'éducation, de création, de coproduction et de promotion culturelle) qui seraient attribuées à chaque média pour promouvoir la démocratie. Il aurait fallu demander à chaque média de vulgariser par exemple les principes démocratiques.

Pour clôturer ce titre qui porte sur l'analyse de la législation congolaise en matière de presse, il convient de noter l'imprécision de deux dispositions constitutionnelles en ce qu'elles énoncent les notions de loi, d'ordre public et des bonnes mœurs sans les définir. Elles laissent ainsi la porte ouverte à toute sorte de censure. Quant à la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse en RDC, bien qu'elle a été élaborée dans un contexte qui était un peu favorable à la liberté de la presse, elle est incomplète en ce qu'elle ne règle pas le statut des journalistes et celui des radios et des télévisions communautaires et associatives. Elle reste plus répressive que promotionnelle et expose les professionnels des médias à de graves sanctions d'emprisonnement de longue durée ou de la peine capitale. En ce qui concerne l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981, celle-ci est inadaptée au contexte sociopolitique actuel car elle a été prise pendant la dictature du maréchal

Mobutu. Elle est incomplète en ce qu'elle ne régissait que le statut des seuls journalistes et autres professionnels des médias œuvrant pour la RTNC.

Enfin, s'agissant du cahier des charges uniques, celui-ci est un acte unilatéral signé par le ministre ayant la Presse dans ses attributions et s'apparente plus à un arrêté ministériel qu'à une convention ou à un cahier des charges comme c'est le cas ailleurs, en Belgique notamment, avec celui dit contrat de gestion intervenu entre la Communauté française et la RTBF. En outre un cahier des charges ne peut pas être unique. Il faut que l'autorité en conclue plusieurs avec les différents éditeurs des services audiovisuels. Celui-ci est imposé à tous les éditeurs congolais, y compris à ceux dont le statut n'a pas été défini (médias associatifs et communautaires). Il s'agit plus d'un condensé d'obligations administratives imposées à tous les médias sans distinction.

CONCLUSION

L'objectif dans cette deuxième partie de notre recherche a été d'étudier l'environnement institutionnel et le cadre juridique dans lesquels la presse a évolué depuis l'État indépendant du Congo jusqu'à nos jours. Cela a consisté à questionner le passé politique et juridique de la RDC sur place et le rôle de la presse. Il a aussi été question de dresser un état des lieux des médias congolais qui a consisté en un diagnostic des mérites et des entraves à leur fonctionnement. Nous avons aussi analysé, dans cette partie de notre travail, les différentes législations de la presse dans ce pays. En effet, comme nous l'avons démontré, depuis l'État indépendant du Congo (EIC) jusqu'au régime actuel (le règne de Joseph Kabila), la presse congolaise n'a jamais été reconnue institutionnellement et juridiquement comme un acteur dynamique de la refondation d'un État de droit démocratique.

En effet, à l'époque de l'État indépendant du Congo (EIC), la presse n'était pas réglementée et répondait aux besoins de la défense de l'idée coloniale, au souci de fournir des informations économiques, de propagande missionnaire et de la connaissance de l'Afrique, que d'être un instrument d'émancipation de la population. Pendant la colonie, la Charte coloniale de 1908 ne proclame pas la liberté de la presse mais n'ignore pas tout à fait la presse, puisque l'article 2 stipulait que « ...aucune mesure ne peut être prise en matière de presse que conformément aux lois et décrets qui la régissent ». Une presse a vu le jour en fonction des intérêts du projet colonial et le 5 mars 1922 une ordonnance législative, reprise dans un décret du 6 août de la même année, réglementera finalement la presse au Congo, avec un régime strictement restrictif. Ce cadre légal a instauré le régime de l'autorisation préalable jusqu'à la libération de la presse en 1959 mais beaucoup de Congolais émancipés, avec l'aide de certains missionnaires, ont créé leurs journaux qui fonctionnent parfois dans la clandestinité. La presse congolaise se caractérise par un militantisme qui mobilise les foules à réclamer l'indépendance.

À l'indépendance, la presse se trouve marquée par les conflits politiques jusqu'à la prise du pouvoir par le président Mobutu en 1965. Pendant tout son règne presque, la presse privée a disparu, soit volontairement, soit de force. Les médias publics, l'Agence congolaise de presse et la radiotélévision nationale congolaise (RTNC) ont été pendant longtemps confinés à un rôle de propagande au service du parti au pouvoir, le Mouvement populaire de la révolution (le MPR). Le monopole d'État sur la presse prend fin le 24 avril 1990. La fin de ce monopole consacre la prolifération des médias tant écrits qu'audiovisuels à la capitale Kinshasa et dans tous les pays mais ces derniers ne tardent pas à se polariser politiquement et à évoluer dans une anarchie qui profite au régime décadent. Certains font allégeance à la « mouvance présidentielle », d'autres se rangent du côté de l'opposition.

Une conférence nationale est organisée et pendant les assises, la question de la presse est portée au grand jour par la Commission de la communication et de l'information. Des recommandations sont formulées et sont reprises par les États généraux de la presse en 1995 pour élaborer en 1996, la première loi sur la presse. En 1998, une guerre éclate à nouveau et la presse se trouve confinée dans son rôle entre la rébellion et le pouvoir légitime du président Laurent-Désiré Kabila. À la mort de ce

dernier et à l'accession au pouvoir de son fils, Joseph Kabila, en 2001, une ouverture vers la presse semble se dessiner et en 2004, un premier code de déontologie professionnel est élaboré.

Actuellement, malgré le mérite de se développer dans un contexte d'insécurité presque permanente, les médias font face à plusieurs entraves dans leur fonctionnement : le manque de ressources humaines et financières, l'emprise des pouvoirs publics et les exactions de tout genre, le manque de professionnalisme, la faiblesse du cadre légal et réglementaire, les tensions politiques, l'intrusion des agents des services de renseignements ainsi que les obstacles culturels et structurels. Ces différents écueils remettent en cause le rôle majeur que peut jouer la presse dans la reconstruction d'un État de droit démocratique. Sans une stratégie nationale visant à doter les médias d'un cadre législatif et réglementaire adapté à l'évolution de la société et à mettre à leur disposition des moyens financiers appropriés et humains qui leur permettront de se structurer et de se professionnaliser, il est difficile d'attendre une grande contribution de la presse congolaise dans l'évolution sociale et politique.

Si à sa libéralisation en 1959 et 1990, elle a proliféré en jouant un rôle de militant pour l'indépendance et pour la chute du dictateur Mobutu, elle a plus servi les conflits politiques et n'a jamais joué son rôle de vecteur de la cohésion nationale et de l'identité congolaise. Longtemps abusée par les différentes guerres qu'a connues la RDC, elle ne s'est jamais organisée ou structurée de manière à rendre son accès au public effectif. Tous les régimes politiques ont été hostiles à cette presse qui résiste malgré tout (le manque des moyens, la censure, le discrédit dont elle fait l'objet de la part du public, les entraves socioculturelles, etc.).

En l'absence de toute reconnaissance institutionnelle, la presse congolaise peine à se structurer de manière à afficher son indépendance et à définir l'agenda d'un débat démocratique centré sur des thèmes intéressant les citoyens, par exemple, une information complète et objective, une vulgarisation des principes démocratiques et de l'État de droit, une éducation civique dénonçant la corruption systématique, etc. Ces conditions d'absence de reconnaissance institutionnelle et d'organisation structurelle font que le public congolais n'a pas confiance en cette presse dépourvue de moyens. Pour diverses raisons qui sont abordées dans le titre suivant, ce public n'a pas accès à l'antenne de cette presse qui se légitimerait en créant des arènes de débat pour alimenter le dialogue entre les différentes composantes de la société congolaise. Pour Marie-Soleil Frère, cinq enjeux paraissent cruciaux pour l'évolution du secteur médiatique congolais.⁸⁵² Il s'agit de la professionnalisation des acteurs du secteur des médias, de la qualité des contenus, de l'organisation, de la réglementation et du respect des normes, de la viabilité, de l'indépendance des entreprises médiatiques et de l'information de service public durable.

Le pluralisme des médias congolais est certes, aujourd'hui, une réalité depuis la libéralisation de la vie politique et du secteur, le 24 avril 1990 par le régime dictatorial du maréchal Mobutu. Les publications écrites existent et sont soumises légalement à un régime déclaratif, mais dans les faits, un arrêté du ministre de l'Information et des Médias impose, sous peine de fermeture, un récépissé délivré contre le paiement d'une somme d'argent (500 dollars américains au moment de la déclaration et 200 dollars américains tous les deux). Cette exigence cache une sorte d'autorisation de l'autorité de tutelle. La création des chaînes de radio et de télévision publiques et privées est l'œuvre des pouvoirs publics, des hommes politiques et des confessions religieuses. Elle est soumise aux conditions fixées par un décret du Premier ministre et par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant exercice de la liberté de la presse en RDC. Une chaîne de radio-télévision nationale d'État (la RTNC) et une agence de presse congolaise (ACP) coexistent avec les radios et télévisions privées qui diffusent surtout en milieux urbains. En effet, la RTNC n'est pas un service public car dans les faits, elle ne jouit pas d'une indépendance éditoriale bien que la loi la garantisse. Elle se comporte comme un média partisan avec des journalistes ou des animateurs nommés pour servir un seul camp, celui du parti au pouvoir. Son conseil d'administratif n'est pas représentatif de l'ensemble de la société congolaise. Les administrateurs sont nommés discrétionnaires par le président de la République parmi les fonctionnaires membres de la majorité au pouvoir.

⁸⁵² Idem.

En milieux ruraux, existent les radios associatives et communautaires dont le statut n'a toujours pas été légalement défini et qui fonctionnent comme des ASB. Elles assument de véritables missions de service public en lieu et place de ces premiers médias (publics et privés) malgré la faiblesse de leurs moyens. Elles sont renforcées dans ces milieux par la Radio Okapi, la chaîne de la Mission de l'ONU en RDC qui couvre presque tout le territoire national avec des journalistes professionnels et qui se substitue au service public de la RTNC. Des chaînes de radio étrangères (RFI, RTBF, Voix de l'Amérique, etc.) diffusent aussi en RDC en milieux urbains et en milieux ruraux et sont les principales sources de « ravitaillement » en information des autres médias nationaux, mais leur accès est parfois limité par les pouvoirs publics en périodes de tensions politiques, d'élections ou de guerres car leurs signaux sont régulièrement coupés par le ministre ayant les médias dans ses attributions.

Si le pluralisme des médias congolais est une réalité, c'est le fonctionnement de ces derniers qui posent problème et qui remettent en cause le rôle qu'ils joueraient dans le processus de la reconstruction de l'État de droit démocratique. En effet, ces derniers ne sont pas libres, indépendants et structurés à cause de plusieurs entraves dont l'emprise des pouvoirs publics, le cadre juridique désuet et répressif, les guerres, l'insécurité, le manque de financement, la culture, le manque de professionnalisme, la pauvreté, etc. Le fonctionnement de ces médias est aussi entravé par le ministre de tutelle qui attribue les fréquences et qui s'arroge tous les pouvoirs de contrôle sur les organes de presse.

En matière de régulation de ces médias, il a été créé par l'article 212 de la Constitution un Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC), institué par la loi organique n° 011/001 du 10 janvier 2011. Légalement, il est indépendant et protégé de toute ingérence mais dans les faits, elle ne régule que les contenus tandis que les modalités techniques (attribution des fréquences) et les infrastructures relèvent du ministre de tutelle. Théoriquement, il peut donner un avis en matière d'attribution des fréquences et de délivrance de récépissé mais dans la pratique, ses pouvoirs sont évincés par ladite autorité. Il ne jouit pas de la plénitude de ses attributions légales et n'arrive pas à imposer son indépendance et son autorité.

Quant à l'autorégulation des médias congolais, il existe un Code de déontologie professionnelle qui a été adopté en 2004 et qui est appliqué par l'Observatoire des médias congolais (l'OMEC) qui sert d'organe de discipline des journalistes et qui traite les plaintes des citoyens et qui a imposé un certain changement dans le traitement de l'information malgré la dérive déontologique ou la pratique du coupage, une sorte de corruption des journalistes congolais. L'OMEC souffre aussi de plusieurs lacunes qui ont été décrites dans cette étude. À côté de cet organe, existe quelques corporations comme l'Union nationale de la presse congolaise (UNPC), qui interviennent dans l'autorégulation et la défense des intérêts de la profession (organisation de marches, solidarité entre membres, etc.). En matière d'accès à l'information, il n'existe pas de loi qui garantit ce droit. Ce vide juridique rend l'accès à l'information publique difficile tant pour les journalistes que pour les citoyens. Il n'existe pas non plus de loi sur la protection des sources bien que la loi de 1996 en prévoit l'accès. Ainsi, les journalistes congolais ont difficile à chercher la bonne information et sont parfois obligés de dévoiler leurs sources.

S'agissant de la liberté d'expression des médias et ses corollaires, celle-ci se trouve consacrée par la Constitution en ses articles 23 et 24 qui parlent des libertés d'expression, de la presse et d'information. Elle est aussi consacrée par des lois et par des règlements. Mais contrairement à la constitution des États-Unis où cette liberté est ancrée dans le premier amendement du « Bill of rights », c'est-à-dire la Déclaration des droits et où la censure est proscrite à jamais, cette Constitution institue une censure déguisée sous forme d'ordre public ou des bonnes mœurs. En effet, aux termes de ses articles 23 et 24 : « l'exercice des libertés d'expression et de la presse est garanti sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs ». En effet, aucune loi ne définit les contours de ces deux restrictions à la liberté d'expression dont l'appréciation est laissée à l'autorité (politique, judiciaire, administrative, policière, etc.). Pourtant, les restrictions en la matière ne sont admises que si elles sont prévues par la loi pour servir un but légitime d'intérêt général et si elles sont nécessaires dans une société démocratique. D'où la remise en cause de la garantie constitutionnelle de ces deux dispositions.

Quant à la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse, celle-ci est une émanation des états généraux de la Conférence nationale souveraine qui se voulait un forum de discussion pour reconstruire la RDC sur de nouvelles bases juridiques et sociologiques. Le législateur de l'époque tenait à nouvelle presse libre, indépendante et plurielle. Elle crée ainsi, un environnement favorable aux médias. Malheureusement, celle-ci est trop répressive et prévoit en son article 76 que les responsabilités des délits de presse sont définis et punis par le Code pénal qui date de 1840 et n'a jamais été réformé. L'article 78 de cette loi prévoit le crime de trahison punissable de la peine de mort en cas de démoralisation par la presse des forces armées. Cet état de répression porte atteinte à la liberté d'information et d'expression des citoyens et oblige les journalistes congolais à rester sujets à de fortes pressions et de menaces ou violences de toutes sortes. Il nuit à leur indépendance, à leur liberté d'informer et à leur intégrité. En effet, cette loi de 1996 exprime la volonté du pouvoir politique de cette période qui n'admettait pas la contradiction malgré les changements annoncés. Celle-ci ignore complètement les médias associatifs et communautaires et ne règle pas le statut du journaliste congolais qui est régi par une autre ordonnance-loi devenue désuète.

S'agissant du statut du journaliste et de l'accès à la profession, la 81-012 du 02 avril 1981 portant statut des journalistes œuvrant en RDC, définit le journaliste et détermine les conditions de recrutement et de la perte de la même qualité, mais ne vise que le journaliste prestant dans les médias du gouvernement de l'époque et non de la presse privée qui n'était pas autorisée à publier ou à diffuser, sauf quelques journaux tenus par les proches du régime dictatorial. Elle est inadaptée au contexte politique actuel et à l'évolution technologique du secteur médiatique congolais, caractérisé par le pluralisme.

L'examen du cahier des charges unique élaboré et imposé à tous les médias par le ministre ayant l'Information et les médias dans ses attributions a été aussi examiné dans cette partie de notre recherche. Celui-ci est unilatéral et diffère des autres cahiers des charges ou conventions signés ailleurs par les pouvoirs publics et les acteurs médiatiques. C'est un condensé d'obligations imposées au secteur et vise plus à le censurer qu'à le promouvoir.

TROISIÈME PARTIE — APPROCHE COMPARATIVE DE L'EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE EN DROITS BELGE ET CONGOLAIS

Après avoir examiné les dynamiques des médias congolais, il convient de mener une étude comparative des médias audiovisuels belges, notamment les médias du secteur audiovisuel de la Communauté française (actuellement Fédération Wallonie-Bruxelles) ainsi que des médias audiovisuels congolais. L'étude, focalisée sur les médias audiovisuels communautaires francophones de Belgique, vise à identifier les facteurs clés de leur succès qui peuvent être transposés aux médias audiovisuels congolais en vue de l'amélioration de leur fonctionnement dans le processus de démocratisation de ce pays.

Introduction et justification de l'étude comparée

Nous sommes conscient de la difficulté de comparer ces deux systèmes juridiques pour la simple raison qu'ils régissent deux pays différents, deux régimes politiques différents, deux cultures différentes, etc. Mais, pour nous, la comparaison est une voie d'accès à une série de connaissances, d'expériences et de références. En effet, le recours au droit comparé des médias belges s'avère utile pour la RDC dont le droit existant, bien que lacunaire, s'est inspiré des droits belge et français. Les solutions en vigueur en Belgique peuvent aider à trouver des solutions aux différentes entraves à la mission des médias dans la reconstruction et le fonctionnement d'un État de droit démocratique dans ce pays. Le recours aux mécanismes belges de fonctionnement des médias s'avère précieux pour nous qui sommes en quête d'amélioration du système congolais des médias. Ces mécanismes ne sont pas des solutions « prêt-à-porter » mais des orientations ou des référents pour l'avènement d'une presse responsable et acteur parmi les autres acteurs de la reconstruction d'un véritable État. Par ailleurs, comme nous l'avons dit précédemment dans la partie historique, les médias congolais tirent leur origine de la période coloniale belge. Ce pays ne peut que nous apporter une lumière sur les zones d'ombre relatives à notre étude. D'ailleurs, le constituant congolais n'est pas allé par quatre chemins quand il a trouvé bon de se référer au modèle constitutionnel belge.

Il est bien entendu que la jurisprudence et la doctrine belge ont toujours été retenues au Congo comme sources originaires du droit. Le recours à celles-ci sera donc pris comme termes de notre comparaison. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'un décret de 1926 autorise le juge congolais à recourir, en cas de silence de la loi ou de la jurisprudence nationale, à la coutume nationale ou à la jurisprudence ou doctrine étrangère notamment belge. Nous n'inventons donc rien en recourant, pour une meilleure étude de notre sujet de recherche, au droit comparé belge. Par ailleurs, le droit belge des médias est fort enrichi de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en matière de protection de la liberté d'expression. Dans ce contexte, l'étude du droit de la presse belge nous offre un éventail d'expériences importantes. C'est une « bougie », une source de lumière de plus pour éclairer notre quête d'amélioration du système congolais des médias afin que ces derniers contribuent à bon escient à la reconstruction d'un véritable État de droit dans ce pays. En outre, en matière de protection des

sources journalistiques, pierre angulaire de la liberté de la presse, la Belgique est le « mieux-disant »⁸⁵³ en Europe. Un recours aux différentes législations garantissant cette protection dans ce pays est impérieux pour la presse congolaise, étant donné que la mission du journaliste est d'éclairer l'opinion mais aussi d'aller chercher la vérité là où on essaye de la cacher.

Enfin, la question qui nous revient à l'esprit est celle de savoir si les médias congolais peuvent échapper à la logique actuelle de la mondialisation ? Déjà en 1948, la DUDH l'affirmait en son article 19 : « ... sans considération des frontières... ». Lors de la conférence de l'UNESCO à Nairobi, au Kenya en 1976, les conférenciers ont eu raison d'affirmer que « Les problèmes de l'information tiennent une place de plus en plus importante, non seulement dans la vie des individus mais aussi dans celle des nations. La technique a une réponse à tous les problèmes : elle réduit les distances et permet d'apporter la connaissance des grands problèmes dans le plus éloigné et le plus petit village de n'importe quel continent, c'est enfin des fins, un lien essentiel pour favoriser la démocratie interne, la tolérance internationale et tenter d'éviter le retour à l'arbitraire, au totalitarisme ».⁸⁵⁴

À notre humble avis, le recours au droit belge des médias ne fait que s'inscrire dans cette logique. L'ancien président sénégalais, Léopold Sédar Senghor le disait déjà à plusieurs égards : « En m'ouvrant aux autres, Paris m'a ouvert à la connaissance de moi-même ». Un proverbe congolais renchérit dans le même sens : « bwenge bunatenga lahula »,⁸⁵⁵ c'est-à-dire la connaissance ou la perfection vient parfois des autres. C'est toujours mieux de jeter un coup d'œil sur ce que font les autres de mieux pour s'améliorer davantage. C'est dans ce sens que la comparaison de deux systèmes permet une meilleure compréhension de la législation congolaise de la presse grâce au regard extérieur qui fait la singularité de celle-ci. Ce regard permet de douter de l'adaptation et de l'application de cette législation au contexte politique actuel.

La démarche comparative adoptée est justifiée par les fondements historiques de deux systèmes et a pour objet de saisir le poids du politique et d'autres formes institutionnelles, économiques, sociales, culturelles et sécuritaires sur la législation et la régulation des médias dans chaque pays dans la définition des conditions d'exercice de la liberté de la presse et du fonctionnement de ces derniers. Il est évident que la survie des médias dépend de l'État ou des pouvoirs publics qui régulent leur existence, des annonceurs qui leur achètent de l'espace publicitaire et des consommateurs au service desquels ils œuvrent. L'analyse comparative consistera donc à vérifier nos trois hypothèses de recherche telles que décrites dans l'introduction générale.

En effet, en tant que fournisseurs d'information, les médias sont plus à même de promouvoir la démocratie lorsqu'ils sont pris en compte et reconnus juridiquement et institutionnellement (première hypothèse). L'information qu'ils diffusent est plus efficace et crédible quand ils sont mieux organisés et structurés pour la réalisation d'un seul et même objectif, l'intérêt général (deuxième hypothèse) et enfin, cette information n'a de sens et d'influence que quand elle parvient effectivement à son destinataire attitré (troisième hypothèse). Il est certes évident que de leur prise en compte et de leur reconnaissance, de leur organisation et de leur structuration, dépendent leur indépendance et la qualité

⁸⁵³ Tiré de l'allocution de Monsieur Noël Mamère lors du débat de la Commission des lois constitutionnelles françaises du 16 décembre 2009 relatif au projet de loi sur la protection du secret des sources des journalistes, in Assemblée nationale, rapport supplémentaire, p. 7, in www.vie-publique.fr

⁸⁵⁴ UNESCO, Acte de la Conférence générale de la 19^e. Session, Nairobi, 26 octobre-30 novembre 1976, p. 6, in www.unesco.org

⁸⁵⁵ Proverbe hunde. Les Hunde sont une de cinq cents ethnies que compte la RDC. Ils vivent dans la province du Nord-Kivu à l'est.

du message qu'ils diffusent ainsi que la sphère d'influence qui permet à leurs consommateurs de prendre des décisions plus éclairées.

Concrètement, les médias ne peuvent contribuer au fonctionnement de la démocratie que s'ils sont libres et indépendants de toute intrusion des pouvoirs publics et s'ils sont bien organisés et structurés en vue d'assurer un service public profitable à tous les citoyens et permettant un accès effectif à l'information considérée comme un bien commun. Toutefois, cette référence au droit belge doit se faire prudemment. D'abord, les textes en vigueur ne sont pas toujours les mêmes (exemple, le Code pénal congolais ne connaît pas la division tripartite de crime, délit, contravention que consacre le législateur belge. Il parle de l'infraction en général). Ensuite, même si les textes étaient identiques, ils régissent des pays, des peuples, des situations et des mentalités différentes. Ils sont destinés enfin, à répondre à des besoins qui s'avèreront souvent divergents. Dès lors, leur application peut parfois donner lieu à des solutions différentes, compte tenu du contexte.

La présente partie portera principalement sur l'étude comparée des médias audiovisuels des secteurs public et privé en Communauté française de Belgique (Titre I), sur l'étude comparée des médias des secteurs public et privé en RDC (Titre II) et enfin sur une comparaison récapitulative de deux systèmes des médias et sur des perspectives d'amélioration (Titre III). Il s'agit principalement, en ce qui concerne la Belgique, du CSA, de la RTBF et des radios et télévisions privées et locales et pour le cas de la RDC, du CSAC, de la RTNC ainsi que des radios et télévisions privées, locales et communautaires. Notre démarche consiste à identifier les éléments de similitude et de différence étudiés respectivement dans leurs cadres institutionnels et législatifs, leurs statuts, leurs missions, leurs structures d'organisation, leurs moyens de fonctionnement, leurs contrôles et enfin, leur accessibilité au public.

TITRE I — ÉTUDE COMPARÉE DES MÉDIAS AUDIOVISUELS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE

Dans ce titre, nous voulons réaliser un état des lieux des médias audiovisuels de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) autour de trois principaux thèmes : la reconnaissance institutionnelle et juridique, l'organisation structurelle et l'accessibilité du public à l'antenne qui constituent nos trois hypothèses de travail et qui servent de base pour structurer nos recherches documentaires et nos entretiens. L'état des lieux des médias audiovisuels congolais fait l'objet du deuxième titre tandis que les éléments clés de l'analyse comparative font l'objet du troisième titre.

Pour la bonne compréhension de notre travail de recherche, il convient de situer la Communauté française par rapport à l'État global belge et de préciser brièvement qu'aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution belge : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des Régions ».

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE — LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DANS L'ÉTAT FÉDÉRAL BELGE

Aux termes des articles 2 et 3 de la même Constitution, la Belgique se composerait de trois communautés et de trois régions, à savoir : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise. À ces six entités fédérées, il faut ajouter deux autres, à savoir : la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune. La Communauté ainsi décrite par la Constitution belge est un groupement de personnes ayant des intérêts culturels, linguistiques ou même nationaux communs sans vivre nécessairement dans un même territoire défini. Elle caractérise la spécificité institutionnelle du fédéralisme belge que d'aucuns appellent, de vive voix, un fédéralisme de dissociation et d'asymétrie.⁸⁵⁶ En effet, la Belgique qui était jusqu'en 1970, un État unitaire, est passée à une fédération dont l'évolution est fortement dynamique, marquée par plusieurs réformes institutionnelles. À ce sujet, il faut noter que l'ensemble de la transformation de la Belgique, d'un État unitaire à un État fédéral, s'est articulé initialement autour des demandes linguistiques et culturelles des représentants du Nord du pays (qui ont mené à la création des Communautés) et des demandes économiques des représentants du Sud du pays (qui ont mené à la création des Régions).⁸⁵⁷

Le but avoué de toutes ces réformes est de rendre l'État fédéral plus efficace et d'octroyer une plus grande autonomie aux entités fédérées. Ainsi, chaque élection fédérale est suivie d'une période de négociation débouchant le plus souvent sur une réforme caractérisée par un répit communautaire donnant l'impression de l'éclatement du pays. En tout état de cause, le fédéralisme belge est un fédéralisme de compromis ponctué de tensions communautaires à la base. Parlant effectivement de la démocratie belge, d'aucuns l'appellent de vive voix, une démocratie « consociative »⁸⁵⁸ qui sous-tend le système des piliers et qui organise un mode de régulation des conflits propres à une société segmentée en mondes cloisonnés, fondée sur la recherche systématique de compromis susceptibles de faire l'objet de consensus, sans gagnant, fut-il majoritaire, ni perdant, fût-il minoritaire. L'État fédéral quant à lui, est continuellement vidé de sa substance, du moins de certaines de ses compétences devenues problématiques pour la gestion collective.

D'un point de vue institutionnel, la fédération belge s'organise à deux niveaux. Composée d'une part de Régions (entités territoriales fédérées disposant de compétences liées au territoire et à l'économie) et d'autre part, de Communautés (qui gèrent les matières culturelles, linguistiques et liées aux personnes comme la santé, l'éducation, le sport, c'est-à-dire (des matières personnalisables). L'unicité de la situation belge réside dans la superposition de ces entités. La fédération comprend donc trois niveaux de pouvoirs équivalents. Par ailleurs, si chaque entité dispose d'un pouvoir exclusif dans son champ de compétences, la répartition de celles-ci est désormais caractérisée par un certain degré d'asymétrie, la Constitution accordant aux entités, la faculté de transférer à d'autres, l'exercice de certaines de leurs compétences. Sur le plan politique et médiatique, force est de constater que la Belgique évolue dans deux systèmes différents. En effet, les paysages politiques et médiatiques sont cloisonnés, la ligne de démarcation étant communautaire et linguistique. Il n'existe ni parti politique fédéral ni radio ou télévision fédérale. Le comble est que tous les partis politiques participent à toutes les élections qu'elles soient fédérales ou régionales.

Pour ne pas nous perdre dans la complexité de ce système fédéral, limitons-nous à ces brefs développements et retenons la définition de la Communauté française conçue par Francis Delpérée

⁸⁵⁶ F. DELPERE, S. DEPRE, « Le système constitutionnel de la Belgique », Bruxelles, Larcier, 1998, p. 175.

⁸⁵⁷ M. REUCHAMPS, « Les Belges francophones et le fédéralisme. À la découverte de leurs perceptions et de leurs préférences fédérales ». Fédéralisme Régionalisme-Volume 8, 2008, Numéro 2-Études régionales et fédérales : nouvelles perspectives, URL : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php>.

⁸⁵⁸ Voyez à ce sujet H. DUMONT, « Belgique. Le Pacte culturel a-t-il encore de la pertinence ? », Grande Europe n° 20, mai 2010, La Documentation française, DILA, in www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe

comme étant, « cette collectivité politique qui trouve place dans la Belgique centrale et méridionale qui intervient pour un ensemble de personnes que singularise une même appartenance communautaire et dont les autorités publiques exercent en principe et sous réserve des transferts d'attributions qui sont intervenus, des responsabilités dans les domaines linguistique, culturel, éducatif et social, en ce compris les tâches de collaboration interne et internationale que ces fonctions impliquent ».⁸⁵⁹

La Communauté française est donc l'une de huit composantes de la Belgique fédérale. Née de la réforme constitutionnelle de 1971 qui a créé les communautés culturelles, initialement désignée sous le nom de communauté culturelle française, elle a pris sa forme actuelle lors de la réforme constitutionnelle de 1980 et a acquis de nouvelles compétences lors des réformes suivantes.⁸⁶⁰ D'après lui, les personnes qui résident dans une commune de la région de langue française ressortissent, en principe, à la compétence de la Communauté française. Elles sont de plein droit assujetties aux normes qu'elle adopte.⁸⁶¹ Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, d'autres personnes peuvent recourir aux services d'institutions communautaires francophones. Elles se rattachent de cette manière indirecte à la Communauté française.⁸⁶²

Depuis le 25 mai 2011, sans que sa dénomination constitutionnelle ait été changée, elle se désigne elle-même sous le nom de Fédération Wallonie-Bruxelles.⁸⁶³ D'après Carl Defov, cette appellation a été choisie pour faire référence aux entités principales de cette communauté, c'est-à-dire, les populations francophones et non les deux Régions que sont la région Bruxelles-Capitale et la Région wallonne. Elle a été officialisée par un vote du Parlement de la Communauté française de la même date mais elle est fortement controversée parce que contraire à la Constitution belge qui, en son article 1^{er}, dispose que « La Belgique est composée des communautés et des Régions ».⁸⁶⁴ En effet, cette nouvelle appellation n'est pas acceptée par les partis politiques flamands qui considèrent qu'elle crée une confusion politique en suggérant qu'elle englobe aussi bien tous les Wallons que tous les Bruxellois, négligeant l'existence des Flamands de Bruxelles.

Depuis cette date, l'institution s'appelle, dans ses communications ordinaires, Fédération Wallonie-Bruxelles alors que dans les textes officiels (Constitution, décret, arrêtés, etc.), elle continue à s'appeler Communauté française qui a son siège à Bruxelles. Elle est composée d'un parlement et d'un gouvernement. Le Parlement légifère par décret et comprend 94 membres (75 membres du Parlement wallon et 19 membres élus parmi les élus francophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale). Le gouvernement n'est pas élu par le Parlement, il est composé par la coalition formée à l'issue des élections régionales et agit par arrêté ou autre acte réglementaire.

Il est important de noter que depuis 1970, une réforme de la Constitution belge a créé des Conseils culturels et a considéré l'audiovisuel comme une matière culturelle relevant de la compétence des Communautés, française, flamande et germanophone. Une loi du 21 juillet 1971 précise la liste des matières culturelles visées à l'article 59 bis, § 2, 1^o, de la Constitution et stipule que la radiodiffusion et la télévision, à l'exception des communications gouvernementales et de la publicité commerciale, relèvent de la compétence des communautés. Les Conseils de communauté sont ainsi habilités à fixer le statut des Instituts publics de radiodiffusion et de télévision et à disposer que les Instituts arrêtent de manière autonome le programme de leurs émissions, celui-ci étant inhérent à la matière culturelle transférée.⁸⁶⁵ Hugues Dumont considère qu'en « instituant les communautés française, flamande et germanophone, la révision constitutionnelle de 1970 a conféré à celles-ci une autonomie culturelle, autrement dit le pouvoir d'adopter des décrets ayant force de loi dans le domaine culturel. Dans le

⁸⁵⁹ Idem, p. 119.

⁸⁶⁰ Encyclopédie électronique, URL : www.wikipedia.org

⁸⁶¹ Idem, p. 176.

⁸⁶² Ibid., p. 176.

⁸⁶³ La Libre Belgique, « La nouvelle Fédération Wallonie-Bruxelles », archive, du 25 mai 2011.

⁸⁶⁴ Carl DEFOV, « La Fédération Wallonie-Bruxelles, un nouveau départ ? », archive, RTBF info, 5 avril 2011.

⁸⁶⁵ Cour d'arbitrage, Arrêt n° 31 du 20 janvier 1987 sur la question préjudicielle posée par le Conseil d'État par arrêt du 18 septembre 1985, en cause de la Radiotélévision belge de la Communauté culturelle française contre l'État belge, in www.stradalex.com

même temps, elle a imposé, dans ce qui est devenu l'article 131 de la Constitution belge, une limite à cette autonomie en réservant au législateur fédéral le soin d'arrêter les mesures nécessaires pour prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ».⁸⁶⁶

Ce contexte sociopolitique et institutionnel influencera fortement les structures de la radiodiffusion et de la télévision. D'un institut commun fondé en 1930, l'INR-NIR, on est passé à la fin des années 70 à la constitution de trois organismes autonomes que sont la RTBF, la BRT et le BRF (Belgische Rundfunk), chacun étant attaché à l'une de trois communautés citées ci-dessus.⁸⁶⁷ Depuis lors, la RTBF a suivi le mouvement réformiste et autonomiste et s'est ainsi dégagée de la tutelle nationale pour dépendre presque totalement de la Communauté française, devenue dans les faits, Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ce titre est subdivisé en cinq principaux chapitres consacrés au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), à la RTBF, aux télévisions privées, aux télévisions locales et communautaires ainsi qu'aux services privés de radiodiffusion sonore. Il est ici question de vérifier nos trois hypothèses de travail dans chacun de ces trois chapitres en termes de reconnaissance institutionnelle et juridique, de structure organisationnelle et d'accessibilité (audience) qui sont autant des facteurs desquels dépendent l'indépendance des médias, la qualité des informations qu'ils diffusent ainsi que leur influence sur le public destinataire de leurs messages, dans le fonctionnement de la démocratie belge.

En effet, comme nous l'avons souligné bien avant, ces trois critères permettent aux médias d'accroître leur crédibilité et de surveiller de près les activités des pouvoirs publics en dénonçant leurs abus et en fournissant à leurs consommateurs une information utile qui leur permet de prendre des décisions plus éclairées. Cependant, la diffusion en temps utile d'informations crédibles dépend en grande partie de la façon dont un média est organisé et structuré, de la reconnaissance institutionnelle et juridique.

⁸⁶⁶ H. DUMONT, « Belgique. Le Pacte culturel a-t-il encore une pertinence ? », Grande Europe n° 20, mai 2010, La Documentation française, DILA, www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe

⁸⁶⁷ P. CAUFRIEZ, « L'organisation de la radio à la RTBF », Courrier hebdomadaire du CRISP 1990/12 (n° 1277-1278), p. 1-51, in www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1990-12-page-1.htm

CHAPITRE I – LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

En Communauté française de Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles), le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en sigle, CSA est l'autorité administrative indépendante chargée de la régulation du secteur de l'audiovisuel public et privé. Les développements relatifs à cette instance sont prévus par le titre VII du décret SMA qui la dote de la personnalité juridique et la charge du pouvoir d'attribuer les autorisations aux éditeurs privés, aux distributeurs de services et aux opérateurs de réseaux. Il lui attribue en outre la mission de contrôler le respect, par ces derniers, des obligations légales et réglementaires et l'imposition de sanctions en cas de manquement à ces dispositions.

La nécessité de cette institution découle de la difficulté de faire échapper la presse audiovisuelle à deux emprises : celle des entreprises de presse et celle de l'État. En cette Communauté, l'histoire de l'audiovisuel a été caractérisée par une forte politisation des organes de gestion des médias à tel point que l'administration traditionnelle de ce secteur n'a plus inspiré confiance. Les attitudes politiciennes ont conduit à mettre en doute l'impartialité de la régulation administrative du secteur. D'où la création du CSA qui se veut comme une instance permettant de protéger les citoyens et les acteurs du secteur du risque de politisation excessive.

Section 1 — L'origine et le statut

Notre étude dans cette section sera entièrement limitée à la régulation de l'audiovisuel en Communauté française de Belgique par le CSA. Notre choix sélectif est justifié d'une part, par notre méconnaissance de la langue néerlandaise et allemande (pour ce qui est de la régulation de l'audiovisuel flamand et germanophone) et d'autre part, par notre méthode de travail qui ne vise que les médias audiovisuels francophones et ne nous permet pas de mener une étude exhaustive dans ce domaine.

§ 1. L'origine

Le CSA s'inscrit dans l'histoire du fédéralisme belge. Comme dans tout État fédéral, des répartitions de compétence sont organisées par la Constitution ou des lois fondamentales. En Belgique comme dit ci-dessus, les matières culturelles, dont l'audiovisuel, relèvent des entités fédérées, les communautés. Les équivalents du CSA sont le Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) pour la Communauté flamande de Belgique et le Medienrat pour la Communauté germanophone de Belgique. En Communauté française, l'institutionnalisation du CSA fait suite à la libération du secteur audiovisuel et à la suppression du monopole public de radiodiffusion. C'est dans un but de promotion et de développement des médias privés d'abord, puis des médias du secteur public (qui depuis 1987 font face à une concurrence accrue) qu'il est créé en vue d'instaurer un certain équilibre entre les différents acteurs du secteur.

En 1987, le CSA est créé comme un organe purement consultatif, intégré à l'administration de la Communauté française de Belgique, représentatif des acteurs de l'audiovisuel, par le décret du 17 juillet 1987. Un décret du 24 juillet 1997 (M.B. n° 163 du 29 août 1997, p. 22181) lui confère un pouvoir de décision en matière de contrôle du respect des obligations des opérateurs audiovisuels, un pouvoir de sanction et un pouvoir de quasi-décision en matière d'autorisation des radios privées. Il s'agit du mécanisme de l'avis conforme sans lequel le gouvernement de la Communauté française ne pouvait pas autoriser une radio privée à fonctionner. Ces pouvoirs sont exercés par une nouvelle

instance, le Collège d'autorisation et de contrôle, à côté du Collège consultatif, l'ancien CSA et du Collège de la publicité.⁸⁶⁸

Le décret du 27 février 2003 (M.B. du 17 avril 2003, p. 19637), dote le CSA de la personnalité juridique et lui octroie la plénitude des compétences d'autorisation des éditeurs privés, de notification des déclarations d'activités des distributeurs de services et des opérateurs de réseaux (câble coaxial ou filaire, hertzien, satellite, etc.), tout en étendant ses compétences de contrôle et de sanction sur des éditeurs publics de radio et de télévision. Ce décret consacre tout un chapitre au CSA qu'il charge de la régulation de l'audiovisuel en Communauté française.

§ 2. Le statut

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en sigle, CSA, est « l'autorité administrative indépendante, jouissant de la personnalité juridique et chargée de la régulation du secteur de l'audiovisuel (télévisions, radios, télé distributeurs, opérateurs réseaux, etc.) en Communauté française de Belgique. Pour la bonne compréhension du statut de cette instance communautaire de régulation audiovisuelle, il convient d'en définir les principales caractéristiques de la définition décrétable.

A. La dénomination « autorité »

Elle signifie que l'on est en présence d'un organisme dont le rôle n'est pas seulement consultatif. Selon le CSA, « autorité » signifie une institution et non un agent, avec des compétences propres et un pouvoir de décision.⁸⁶⁹ Selon Jacques Chevalier, « la naissance d'une telle autorité coïncide avec la nécessité d'adapter les techniques traditionnelles d'administration à des besoins nouveaux, conciliant parfois des professionnels issus de la société civile, tout en préservant l'impartialité de l'action publique ».⁸⁷⁰ En effet, dans les développements suivants nous étudierons les différents pouvoirs ou moyens qui permettent au CSA de réaliser sa mission publique de régulation de l'audiovisuel communautaire francophone. Il s'agit notamment des pouvoirs de donner des avis au gouvernement de ladite Communauté, d'attribuer des radiofréquences et d'autoriser les éditeurs de services, de contrôler et de sanctionner les acteurs du secteur audiovisuel. Tous ces pouvoirs constituent des attributs de l'autorité que revêt le CSA dans son organisation et dans son fonctionnement.

B. L'élément « administrative »

Il signifie un organe rattaché à la sphère administrative et non judiciaire ni législative. Juridiquement, c'est un organe relevant de l'État, du pouvoir exécutif mais entendu plus largement que le pouvoir gouvernemental.⁸⁷¹ Il représente l'État, puisqu'à l'instar des administrations classiques, il dispose des mêmes prérogatives et intervient parfois dans des domaines régaliens (ordre public, attribution des radiofréquences, etc.). L'action administrative du CSA combine la recherche du consensus et de l'équité, la persuasion et l'incitation. Les pouvoirs qui lui sont conférés sont de plus en plus larges,

⁸⁶⁸ CSA, « Dix ans de régulation de la radiodiffusion en Communauté française », p. 2, URL : www.csa.be/documents.

⁸⁶⁹ Idem, p. 5.

⁸⁷⁰ J. CHEVALIER, « La politique française de modernisation administrative », in « L'État de droit, Mélanges en l'honneur de G. BRAIBANT », Paris, LGDJ, 1006, p. 63.

⁸⁷¹ J. CHEVALIER, op. cit., p. 6.

allant de l'avis ou de la recommandation au pouvoir de sanction, en passant par le pouvoir d'autorisation.

En matière de régulation, cette autorité dispose d'un pouvoir réglementaire et décisionnel justifié par les exigences de la mission d'intérêt général dont elle est appelée à assumer pour mener à bien le fonctionnement du service public de la presse audiovisuelle. Dans son fonctionnement, les collèges, les services ainsi que les autres organes du CSA doivent observer les règles qui gouvernent l'action administrative. Un code de bonne conduite administrative du personnel du CSA a été élaboré à ce sujet. Les décisions qu'il prend doivent être motivées et peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État.

C. L'élément d'« indépendance »

Le caractère indépendant constitue le fondement de cette autorité administrative de régulation. Il signifie qu'il s'agit de donner des compétences propres à un organisme collégial, soustrait aux exigences du pouvoir politique.⁸⁷² L'indépendance à l'égard du gouvernement exclut toute subordination hiérarchique de cette instance et de toute tutelle. Cette indépendance voulue par le législateur signifie que le CSA ne reçoit ni ordre ni instruction du gouvernement qui ne dispose d'aucun droit de veto. Cette indépendance est à la fois fonctionnelle et organique. Elle lui confère une place à part au sein de l'administration dans l'intérêt des citoyens, des pouvoirs publics et des acteurs du secteur audiovisuels.

Pour le CSA, le caractère indépendant signifie, « indépendant des pouvoirs politiques et économiques ».⁸⁷³ L'indépendance se mesure par différents facteurs liés à la composition de l'instance, à ses moyens et à son fonctionnement. Les décisions de cette instance ne doivent pas être influencées par aucune pression politique ou économique. Le CSA se doit d'être indépendant du pouvoir politique et des acteurs (publics et privés) du secteur audiovisuel. L'indépendance dont doit jouir le CSA est confirmée par l'article 139, § 2, du décret SMA qui instaure un régime d'incompatibilité pour les membres du Collège d'autorisation et de contrôle ainsi que pour les membres du personnel. En effet, la qualité de membre dudit Collège et de membre du personnel est incompatible avec :

- 1° la qualité de membre d'un pouvoir exécutif européen, fédéral, communautaire ou régional ;
- 2° la qualité de membre d'un cabinet d'un pouvoir exécutif européen, fédéral, communautaire ou régional ;
- 3° la qualité de membre d'une assemblée législative européenne, fédérale, communautaire ou régionale ou d'attaché parlementaire ;
- 4° la qualité de gouverneur de province, de commissaire d'arrondissement, de député permanent ou de conseiller provincial ;
- 5° la qualité de titulaire d'un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS ;
- 6° avec l'exercice de toute fonction de nature à créer un conflit d'intérêts personnel ou fonctionnel, en raison de la qualité de membre du personnel ou du conseil d'administration de la RTBF ou d'un éditeur de services, de l'exercice de fonction ou

⁸⁷² Idem.

⁸⁷³ Idem.

de la détention d'intérêts dans une société ou toute organisation exerçant une activité en concurrence avec des sociétés ou organisation du secteur audiovisuel ;

7° la qualité de membre du Collège d'avis, les présidents et vice-présidents exceptés ;

8° l'appartenance à un organisme qui ne respecte pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés, notamment, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide.

Pour l'exécution de la mission de régulation, les membres du personnel et les membres du Collège d'autorisation et de contrôle sont tenus au respect des règles déontologiques édictées dans les règlements d'ordre intérieur. Pour rendre sa mission la plus objective et la plus impartiale possibles, les membres du personnel doivent observer dans l'exécution de leurs tâches respectives le code de bonne conduite administrative. Ce code s'applique à toute personne occupée en son sein, par mandat, statut ou contrat, à l'exception des membres des collèges. Le personnel doit agir, en toutes circonstances, de manière objective et impartiale dans l'intérêt de la Communauté française et du bien public. Son action s'effectue en toute indépendance dans le cadre d'une politique déterminée par le CSA et sa conduite n'est en aucun cas guidée par des intérêts personnels ou corporatifs ni par des pressions politiques. Lorsqu'il sait en sa personne une cause de récusation ou la possibilité de voir naître un conflit d'intérêts avec l'objet soumis à délibération du Collège d'autorisation et de contrôle, le membre concerné s'abstient des débats et de la délibération. Tout manquement à cette règle est considéré comme une violation des règles déontologiques.

D. L'élément « régulation »

Réguler, d'après le dictionnaire « Le Robert méthodique », c'est déterminer, orienter, contrôler. On régule, ainsi les naissances dans le cadre d'une politique démographique, on régule des secteurs économiques, des marchés, etc.⁸⁷⁴ Selon la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (REC/ 2000/23) du 20 décembre 2000, concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion : « La régulation a pour but principal de garantir un fonctionnement harmonieux, équitable et pluraliste du secteur de la radiodiffusion, tout en respectant la liberté et l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs ». Plus qu'une autorité de police, les autorités de régulation sont d'abord et avant tout des instances ayant pour vocation d'assurer un fonctionnement harmonieux du secteur de la radiodiffusion à travers un esprit de dialogue, d'ouverture et de confiance avec les radiodiffuseurs. Les autorités de régulation sont censées agir exclusivement dans l'intérêt du public.⁸⁷⁵ François Jongen définit la fonction de réguler comme : « Réglementer le développement et les conditions d'exercice d'une activité privée, surveiller son fonctionnement et à l'occasion, entendre les objections des citoyens et des groupes relativement à ce fonctionnement ».⁸⁷⁶ Pour lui, réguler consiste à encadrer un secteur de la vie sociale en assurant un équilibre entre les intérêts en présence. La régulation consiste en une fonction de réglementation, d'avis, d'administration, de contrôle et de sanction. Autrement dit, le CSA est un organe non juridictionnel

⁸⁷⁴ J. REY-DEBOVE, « Le Robert méthodique. Dictionnaire méthodique du français actuel relié-2000 de collectif », in www.amazon.fr/le-robert-methodique

⁸⁷⁵ Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° Rec/2000/23 du 20 décembre 2000, citée par le CSA, op. cit., p. 5.

⁸⁷⁶ F. JONGEN, « La police de l'audiovisuel. Analyse comparée de la régulation de la radio et de la télévision en Europe », Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 40.

chargé de réglementer le secteur, d'assurer un équilibre entre les intérêts des différentes forces en présence, d'arbitrer entre ces intérêts et de réprimer éventuellement les infractions.

E. L'élément « personnalité juridique »

La capacité juridique est l'aptitude à avoir des droits et des obligations et à les exercer soi-même. C'est le corollaire du pouvoir de sanction et de l'organisation de la possibilité de recours à l'encontre des décisions administratives du régulateur. Le corollaire de la personnalité juridique est l'autonomie d'organisation et d'action du CSA dans la poursuite de sa mission de régulation. Cette autonomie résulte des garanties d'indépendance organique et fonctionnelle du CSA consacrées par le décret, des conditions de désignation de ses membres et des règles de son fonctionnement, prévues par le même décret ainsi que de l'absence de tout lien de subordination hiérarchique ou de tutelle.

Enfin, il est important de souligner que l'indépendance dont jouit le CSA n'est pas absolue. Il s'agit d'une indépendance relative car cette autorité de régulation est soumise à un contrôle administratif et financier exercé par le commissaire du gouvernement, en complément du contrôle des comptes annuels confié à la Cour des comptes et à un commissaire aux comptes, nommé parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise. Par ailleurs, il doit publier annuellement un rapport d'activités communiqué au Parlement et au gouvernement de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles). Nous y reviendrons dans la section réservée au contrôle du CSA.⁸⁷⁷

Section 2 — L'organisation et le fonctionnement

Aux termes de l'article 134 du décret SMA, « Le CSA est composé de deux collèges, d'un bureau et d'un secrétariat d'instruction. Les deux collèges sont :

- 1° le Collège d'avis ;
- 2° le Collège d'autorisation et de contrôle.

L'assemblée plénière du CSA réunit les membres du bureau, les autres membres du Collège d'avis et du Collège d'autorisation et de contrôle ».

§ 1. La mission générale du CSA

La mission générale du CSA est prévue à l'article 133 du décret SMA (coordonné du 12 mars 2015) : « Il est créé un Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique, autorité administrative indépendante jouissant de la personnalité juridique et chargée de la régulation du secteur de l'audiovisuel en Communauté française, ci-après dénommée... ». Cette mission générale consiste à réguler tout le secteur audiovisuel de la Communauté. Cette mission publique s'exerce sur toutes les activités relatives aux services de médias audiovisuels édités dans cette entité fédérée et consiste à ⁸⁷⁸ :

⁸⁷⁷ Articles 152 et 153 du décret SMA précité.

⁸⁷⁸ CSA, « À propos du CSA », in www.csa.be

- 1° acter les déclarations des éditeurs de services télévisuels et sonores et à autoriser l'usage de radiofréquences en Communauté française ;
- 2° contrôler le respect des obligations des éditeurs de services, des distributeurs de services et des opérateurs de réseaux ;
- 3° contrôler le respect des lois et la réglementation en vigueur par les éditeurs de services, les distributeurs de services et les opérateurs de réseaux ;
- 4° contrôler la qualité ou le contenu des programmes des éditeurs de services audiovisuels ;
- 5° constater et sanctionner les éventuelles infractions à ces obligations ;
- 6° garantir l'autonomie et l'impartialité des moyens publics d'information et de communication ;
- 7° veiller à la préservation de l'identité culturelle ;
- 8° veiller à la protection de l'enfance et de l'adolescence en veillant à l'application d'une signalétique adéquate ;
- 9° rendre, d'initiative ou à la demande du gouvernement ou du Parlement de la Communauté française, des avis sur le respect des obligations par les télévisions et les radios, des avis sur les modifications décrétales et réglementaires ainsi que sur toute question relative à l'audiovisuel ;
- 10° faire de recommandation de portée générale ou particulière ;
- 11° veiller à la protection du droit d'accès du public aux événements d'intérêt majeur et aux messages d'intérêt général ;
- 12° veiller au respect des principes de transparence et de sauvegarde du pluralisme de l'offre ainsi que des règles démocratiques garanties par la Constitution ;
- 13° assurer le respect de l'expression pluraliste des idées et des opinions ;
- 14° assurer l'égalité de traitement de tous les acteurs audiovisuels ;
- 15° assurer la protection de la dignité humaine ;
- 16° encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels à assurer des conditions permettant de rendre les programmes accessibles aux personnes souffrant d'un handicap visuel ou auditif ;
- 17° encourager la libre concurrence pour préserver le pluralisme et la diversité culturelle ;
- 18° promouvoir la création propre et le financement des médias audiovisuels par la diffusion de la publicité commerciale, etc.
- 19° assurer le respect par les différents acteurs du secteur des règles relatives à la publicité commerciale, etc.

Comme nous pouvons le constater, ces différentes missions du CSA sont assurées par ses différents organes prévus par le décret l'instituant. Ceux-ci sont appelés collèges et sont composés chacun de différents membres.

§ 2. La composition et les missions des collèges

L'organisation collégiale du CSA est une garantie de plus pour son indépendance. Comme mode d'organisation, la collégialité exclut toute subjectivité et conduit à une décision concertée.

A. Le Collège d'avis

Selon Clémence Dumont, le Collège d'avis est la « survivance de l'ancien CSA »⁸⁷⁹, lorsque ce dernier n'avait encore qu'un rôle consultatif. Il est un lieu de rencontre d'acteurs et d'idées et constitue un espace d'expression des revendications, des préoccupations et des propositions des professionnels de l'audiovisuel.⁸⁸⁰ La composition et les missions du collège d'avis sont prévues par les articles 135 et 138 du décret SMA.

1. Les missions

Le Collège d'avis est un organe de quasi-corégulation intégré au CSA dont la mission principale est de rendre, d'initiative ou à la demande du gouvernement ou du Parlement de la Communauté précitée, des avis sur toute question relative à l'audiovisuel, en ce compris la communication commerciale (à l'exception des questions relevant de la compétence du collège d'autorisation et de contrôle). Il a en outre pour mission de se prononcer sur :

- 1° les modifications décrétales et réglementaires que lui paraît appeler l'évolution technologique, économique, sociale et culturelle, des activités du secteur de l'audiovisuel ainsi que du droit européen et international ;
- 2° le respect des règles démocratiques relatives aux droits et aux libertés fondamentaux garanties par la Constitution et plus particulièrement le principe de non-discrimination ;
- 3° la protection de l'enfance et de l'adolescence dans les services de médias audiovisuels ;
- 4° les règlements portant sur la communication commerciale, sur le respect de la dignité humaine, sur la protection des mineurs, sur l'accessibilité des programmes aux personnes à déficience sensorielle ainsi que sur la diffusion de brefs extraits d'événements publics et sur l'information politique en périodes électorales. Ces règlements sont transmis au gouvernement pour approbation afin d'avoir force obligatoire.

Ce collège est constitué de plusieurs membres provenant de différents secteurs des médias communautaires belges.

⁸⁷⁹ C. DUMONT, « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendante », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010, n° 2054-2055, pp. 17 à 21, URL : <http://www.crisp.be/librairie/catalogue/1724-Conseil-superieur-audiovisuel-une-autorite-regulation-independante.html>

⁸⁸⁰ CSA, « À propos du CSA », in www.csa.be

2. La composition

Outre les 4 membres du bureau (le président et les 3 vice-présidents), le Collège d'avis est composé de 30 membres (ayant chacun un suppléant) désignés par le gouvernement. Leur mandat est de quatre ans, renouvelable. Ces membres et leurs suppléants sont des professionnels issus des différents secteurs de l'audiovisuel (éditeurs et distributeurs de services de radio et de télévision, opérateurs de réseaux, cinéma, sociétés d'auteurs, producteurs, régies publicitaires, annonceurs, associations de consommateurs, sociétés de presse, journalistes, les associations d'éducation permanente ou de jeunesse, etc.). Les 34 membres effectifs et les 30 membres suppléants sont désignés dans le respect de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Le membre effectif qui cesse d'exercer son mandat avant son expiration est remplacé par son suppléant qui achève le mandat en cours. En cas d'empêchement, il est aussi remplacé par son suppléant. Le président constate la démission d'office d'un membre effectif après six absences consécutives non justifiées.

Les membres effectifs et suppléants du Collège d'avis sont révoqués par le gouvernement à son initiative ou sur proposition du Collège d'avis pour les motifs ci-après :

- 1° pour les motifs résultant de l'application de l'article 404 du Code judiciaire instituant une règle générale de conduite professionnelle ;
- 2° en cas de méconnaissance des règles relatives aux incompatibilités visées par le décret et constatées par l'assemblée plénière, les intéressés ayant été entendus en leurs moyens de défense ;
- 3° en cas de manquement aux règles déontologiques fixées par le Collège d'avis.

Selon le CSA, assistent aux travaux du Collège d'avis avec voix consultative, deux délégués du gouvernement, le secrétaire général du Ministère de la même Communauté ou son représentant, trois délégués du Conseil d'éducation aux médias ainsi que les présidents et les vice-présidents sortants.⁸⁸¹

B. Le Collège d'autorisation et de contrôle

Les pouvoirs d'administration, d'avis et de recommandation, de gestion d'accès aux radiofréquences, de contrôle et de sanction ainsi que la composition du Collège d'autorisation et de contrôle, sont prévus aux articles 136 et 139 du décret SMA. En effet, le Collège d'autorisation et de contrôle est l'organe de régulation du CSA. Il exerce deux types de compétence : l'une d'autorisation, l'autre de contrôle. Ce dernier pouvoir est assorti de celui de sanctionner l'éditeur de services, le distributeur de services ou l'opérateur de réseau en cas de manquement à leurs obligations légales ou conventionnelles.

1. Les missions

Aux termes de l'article 136 dudit décret, le Collège d'autorisation et de contrôle (CAC) a pour mission :

⁸⁸¹ CSA, « À propos de CSA », in www.csa.be

- 1° d'acter les déclarations des éditeurs de services et d'autoriser certains éditeurs de services, à l'exception des télévisions locales et de la RTBF ;
- 2° d'autoriser l'usage de radiofréquences ;
- 3° de rendre un avis préalable à l'autorisation par le gouvernement de télévisions locales ;
- 4° de rendre un avis préalable sur tout projet de convention à conclure entre le gouvernement et un éditeur de services ou un distributeur de services ;
- 5° de rendre un avis sur la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion de la RTBF ;
- 6° de rendre un avis sur la réalisation des obligations des télévisions locales et notamment de celles découlant de la convention conclue entre chacune d'elles et le gouvernement ;
- 7° de rendre un avis sur la réalisation des obligations découlant de conventions conclues entre le gouvernement et les éditeurs de services bénéficiant d'un droit de distribution obligatoire ;
- 8° de rendre un avis sur la réalisation des obligations des distributeurs de services ;
- 9° de faire des recommandations de portée générale ou particulière ;
- 10° de constater toute violation aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel et tout manquement aux obligations découlant d'une convention conclue entre la Communauté française et un éditeur de services ou un distributeur de services, du contrat de service de la RTBF, de la convention conclue entre le gouvernement et chacune des télévisions locales ainsi que d'engagements pris dans le cadre d'une réponse aux appels d'offres ;
- 11° de déterminer les marchés pertinents, les opérateurs de réseau puissants sur le marché et leurs obligations ;
- 12° Le Collège d'autorisation et de contrôle peut requérir de toute personne privée ou une autorité publique toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;
- 13° il peut engager, à la demande d'un éditeur de services, d'un distributeur de services ou d'un opérateur de réseau, une procédure de conciliation suite à la survenance d'un différend relatif :
 - a) à la distribution d'un service de médias audiovisuels, en ce compris les conditions techniques et financières de la mise à disposition au public de ce service ;
 - b) ou susceptible de porter atteinte à un principe de droit audiovisuel, notamment le pluralisme, la dignité humaine ou la protection des mineurs ;
 - c) ou portant sur le caractère objectif, équitable et non discriminatoire des conditions ou des relations commerciales relatives à la mise à disposition du public de services de médias audiovisuels.

Pour les avis visés aux 5°, 6°, 7°, 8° et 9°, le Collège d'autorisation et de contrôle rend un avis d'initiative au moins une fois par an. Sauf disposition contraire prévue par le décret, lorsque les avis sont demandés par le gouvernement, le Collège les rend dans un délai de deux mois à compter de la date d'envoi de la demande. Le gouvernement peut solliciter un avis du collège selon la procédure d'urgence. Dans ce cas, l'avis est rendu dans le mois. L'absence d'avis rendu dans les délais prévus

équivalait à un avis favorable en ce qui concerne les avis visés aux 3 ° et 4 °. Le gouvernement peut saisir le Collège d'autorisation et de contrôle, à l'intervention du secrétariat général du Ministère de la Communauté française, de tout manquement constitutif d'infraction. Les autorisations délivrées visées aux 1 ° et 2 ° du 1er par le Collège d'autorisation sont publiées au Moniteur belge.

Le collège collabore avec l'instance d'autorégulation de la déontologie journalistique (IADJ) dans le respect de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique. D'autres missions, relatives à la sauvegarde du pluralisme et à la transparence des éditeurs de services, prévues aux articles 6 et 7 du décret SMA, relèvent de la compétence du Collège d'autorisation et de contrôle. En effet, celui-ci est chargé de veiller à la préservation d'une offre, c'est-à-dire d'une offre médiatique à travers une pluralité de médias indépendants et autonomes, reflétant la diversité la plus large possible d'opinions et d'idées. Il veille en outre, au respect du principe de la transparence qui veut que tous les éditeurs de service, en ce compris la RTBF, rendent publiques les informations de base les concernant pour permettre au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et opinions diffusées.⁸⁸² Ces informations mises à jour doivent être disponibles, pour tous les éditeurs de services, sur le site Internet du CSA et sur leurs sites Internet lorsqu'ils en disposent.

Ces informations de base sont autant nécessaires qu'elles peuvent amener ladite instance à constater l'exercice d'une position significative, par un éditeur de services, laquelle est évaluée notamment en fonction de la structure de propriété et de son audience. S'il constate l'exercice d'une position significative (position dominante en matière de concurrence), il est alors tenu de procéder à une évaluation du pluralisme de l'offre. Si, au terme de son évaluation, il constate une atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste, il notifie ses griefs à l'éditeur ou au distributeur de services concerné et engage avec lui une concertation afin de convenir de mesures permettant le respect du pluralisme de l'offre. Si la concertation n'aboutit pas à la conclusion d'un protocole d'accord dans un délai de six mois ou si ce protocole n'est pas respecté, il peut alors prononcer une sanction. Bien que l'objectif du pluralisme des médias soit culturel et non économique (le respect de la concurrence), le CSA peut consulter, au cours de ces différentes phases, le Service ou le Conseil de la concurrence.⁸⁸³

L'exercice d'une position significative survient dans le cas où :

- 1° une personne physique ou morale détient plus de 24 % du capital de deux éditeurs de télévision ou de radio ;
- 2° l'audience cumulée de plusieurs éditeurs de services télévisuels ou sonores, détenus directement ou indirectement, majoritairement ou minoritairement, par une même personne physique ou morale atteint 20 % de l'audience totale.

Enfin, il est important de noter que les recommandations qu'adopte le Collège d'autorisation et de contrôle n'ont pas de valeur contraignante mais expriment la volonté du CSA d'attirer l'attention des acteurs de la radiodiffusion sur certains sujets particuliers dans le respect des normes en vigueur. Elles peuvent avoir également pour ambition de rassembler, de manière cohérente et lisible, des éléments de la jurisprudence du Collège d'autorisation et de contrôle ou d'explicitier la portée générale de certaines dispositions particulières.⁸⁸⁴ Ce collège est en quelque sorte un éclaireur qui montre la voie à suivre pour éviter les situations illégales qui peuvent compromettre le bon fonctionnement des médias communautaires belges.

⁸⁸² Les principes de pluralisme et de transparence sont prévus aux articles 6 et 7 du décret sur les services de médias audiovisuels (SMA). Ces deux principes fondamentaux de la démocratie permettent au citoyen de se forger librement sa propre opinion, en s'appuyant sur un large éventail d'informations en provenance de sources diversifiées.

⁸⁸³ CSA, « Pluralisme et transparence », Mise à jour du 1^{er} octobre 2014, in www.csa.be/pluralisme

⁸⁸⁴ CSA, « Rapport d'activités du Conseil supérieur de l'audiovisuel », Bruxelles, 2009, p. 12, le 4 juin 2016 sur le site Internet : www.csa.be/rapport2009.

2. La composition

Le Collège d'autorisation et de contrôle est composé de six membres, dont trois sont désignés par le Parlement de la Communauté française et trois par le gouvernement, outre les quatre membres du bureau (le président et les trois vice-présidents). Leur mandat est de quatre ans renouvelables. Les dix membres sont désignés dans le respect de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Ils sont choisis parmi les personnes reconnues pour leurs compétences dans les domaines du droit, de l'audiovisuel ou de la communication.

Le président constate la démission d'office d'un membre après six absences consécutives. Les membres du Collège d'autorisation et de contrôle sont révoqués par le Parlement sur proposition du gouvernement. Le gouvernement propose la révocation de sa propre initiative ou sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle. Il y a révocation :

- 1° pour les motifs résultant de l'application de l'article 404 du Code judiciaire ;
- 2° en cas de méconnaissance des règles relatives aux incompatibilités visées par le décret et constatées par l'assemblée plénière, les intéressés ayant été entendus en leurs moyens de défense ;
- 3° en cas de manquement aux règles de déontologie fixées par le Collège d'autorisation et de contrôle.

Le gouvernement arrête le statut des membres du Collège d'autorisation et de contrôle.

§ 3. Le bureau

Le CSA est administré par un bureau qui se charge de la gestion financière. Comme pour l'étude des collèges, il convient de dire un mot sur les missions de cet organe et sur sa composition.

1. Les missions

Les missions du bureau du CSA sont prévues aux articles 140 et 141, du décret SMA. Le bureau a le pouvoir d'accomplir, de façon autonome, tous les actes nécessaires ou utiles à l'exercice des compétences du CSA et à son administration. Il le représente en justice et à l'égard des tiers. Il peut contracter en son nom. Il recrute le personnel auquel il délègue certaines de ses attributions. Les missions du bureau sont :

- 1° la gestion et les décisions opérationnelles ;
- 2° la préparation des travaux des Collèges ;
- 3° l'exécution des décisions du CSA ;
- 4° la coordination et l'organisation des travaux du CSA ;
- 5° la surveillance de la conformité des avis du CSA au droit interne, européen et international ;
- 6° la résolution des conflits de toute nature qui apparaissent entre les Collèges.

Pour accomplir ces missions, le bureau peut faire au gouvernement, toutes les recommandations qu'il juge utiles. Il peut requérir des services du gouvernement, toute information ou rapport nécessaire à l'exercice des missions du CSA et des Collèges. Le gouvernement informe le bureau de la suite qu'il réserve aux avis donnés par celui-ci. Le bureau en informe chacun des Collèges concernés. Il peut aussi faire appel à des services extérieurs ou à des experts en vue d'aider le CSA et les Collèges dans l'exercice de leurs missions.

2. La composition

C'est l'article 142, du décret SMA qui règle la composition du bureau. Ce dernier est composé du président et de trois vice-présidents. Ceux-ci sont désignés par le gouvernement, pour un mandat de cinq ans renouvelable, dans le respect de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Le régime d'incompatibilités étudié précédemment pour les membres des Collèges et les membres du personnel est applicable aux présidents et aux vice-présidents. Le gouvernement procède au remplacement du président ou d'un vice-président en cas de cessation de fonction avant l'expiration de son mandat. Le remplaçant achève le mandat en cours.

Le président et les vice-présidents du CSA prêtent serment entre les mains du ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions. Les autres membres prêtent serment entre les mains du président. Le texte du serment est celui prévu par le décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative. Les présidents et vice-présidents sont révocables par le Parlement sur proposition du gouvernement. Il y a lieu à révocation pour les mêmes motifs que ceux évoqués précédemment pour les membres des Collèges. Le gouvernement arrête le statut des membres du bureau. Ces derniers sont également membres de droit du Collège d'autorisation et de contrôle et du Collège d'avis. Le président préside de droit tous les Collèges et les vice-présidents assistent avec voix délibératives à toutes les réunions des Collèges.

§ 4. Les autres services et le secrétariat d'instruction

Le secrétariat est un service spécifique. Ses missions et ses règles de fonctionnement sont prévues aux articles 143 et 144 du décret SMA. Le secrétariat d'instruction reçoit les plaintes adressées au CSA en matière des programmes de radio ou de télévision : publicité, atteinte à la dignité humaine, violence gratuite, protection des mineurs, application de la signalétique, etc.⁸⁸⁵ Il instruit les dossiers et peut également ouvrir d'initiative une instruction. En vue d'assurer les missions qui lui sont confiées, le secrétariat d'instruction peut recueillir tant auprès de personnes physiques que de personnes morales toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect des obligations imposées aux titulaires d'autorisation. Il peut également procéder à des enquêtes. Il est dirigé par le secrétaire sous l'autorité du bureau. Les incompatibilités visant les membres des Collèges et ceux du bureau sont applicables au personnel. Les membres du personnel sont tenus au respect des règles déontologiques édictées dans les règlements d'ordre intérieur de l'instance de régulation.

Selon l'organigramme, d'autres services, organisés autour de quatre piliers que constituent les unités de métier, télévisions, radios, nouvelles plateformes, distributeurs et opérateurs, concourent à la réalisation de sa mission. Ces services sont chargés de préparer les dossiers soumis à la décision des Collèges, sous la responsabilité du directeur général. Ils assurent la préparation des travaux et

⁸⁸⁵ CSA, « À propos du CSA », in www.csa.be/fqs/4

l'exécution des décisions du bureau et des Collèges. Sur délégation du bureau, le directeur général assure également la gestion quotidienne.

Ces autres services sont :

- 1° la direction générale
- 2° la direction de transition numérique ;
- 3° la direction d'études et de recherches ;
- 4° le service de communication ;
- 5° le service de relations et de médiations avec les publics ;
- 6° les services unifiés (télévisions, radios, nouvelles plateformes, distributeurs et opérateurs).

L'organigramme prévoit également neuf conseillers :

- 1° un conseiller économique ;
- 2° une conseillère juridique, analyste de marché ;
- 3° un conseiller infrastructures, nouvelles technologies ;
- 4° un conseiller transparence, pluralisme et prospective ;
- 5° une conseillère communication publicitaire, protection du consommateur, discrimination ;
- 6° un conseiller suivi et monitoring des programmes ;
- 7° une conseillère production et création audiovisuelle ;
- 8° une conseillère protection des mineurs, dignité humaine, information ;
- 9° un conseiller en charge du centre de documentation.

Section 3 — Les sources de financement et le contrôle

Comme toute institution, le CSA, outre les ressources humaines (le personnel), a aussi besoin des moyens financiers pour mener à bien son action administrative de régulation qui n'est pas non plus à l'abri d'un contrôle justifié par la transparence et la bonne gouvernance des organismes publics.

§ 1. Les ressources

L'article 133, in fine, du décret SMA interdit au CSA d'exercer du commerce pour financer sa mission : « Le CSA ne peut exercer d'activités commerciales ». Cette interdiction est d'autant justifiée par la nature même de l'instance de régulation qui se doit d'être indépendante de toute pression économique ou commerciale pour la réalisation de sa mission d'intérêt général. Toute activité commerciale serait incompatible avec la mission de régulation qui nécessite, outre l'indépendance, la loyauté, l'intégrité, l'impartialité et la modération. L'exercice d'activités commerciales engendrerait

certainement un conflit d'intérêts entre ce dernier et certains éditeurs, distributeurs ou opérateurs de réseaux qui sont aussi commerçants. Il serait de nature à ébranler la confiance du public dans la mission du CSA. Contrairement aux autres éditeurs des services de médias audiovisuels (RBTF, TV privées commerciales, radios privées, etc.) qui recourent à la publicité comme moyen de financement de la réalisation de leurs missions de service public, le CSA ne peut pas en faire non plus.

Aux termes de l'article 151 du décret SMA, le CSA a pour ressources :

- 1 ° la dotation annuelle allouée par la Communauté française ;
- 2 ° la dotation complémentaire spécifique ;
- 3 ° les dons et legs faits en sa faveur ;
- 4 ° les revenus de ses biens propres.

Le gouvernement communautaire conclut avec lui un contrat de financement qui détermine pour une période de cinq ans, le montant de la dotation lui allouée. Cette dotation est inscrite annuellement à son budget et est indexée selon les modalités fixées dans le contrat de financement. Le dernier contrat a été conclu entre parties pour cinq ans, soit pour la période de 2014 à 2018.⁸⁸⁶ Chaque année, la même Communauté lui alloue, le cas échéant, une dotation complémentaire spécifique. Celle-ci couvre les dommages et intérêts payés par le CSA en raison de la mise en cause éventuelle de sa responsabilité pour des faits relevant de l'exécution de ses missions en matière de sanction administrative qui peut aller de l'avertissement au retrait de l'autorisation. La dotation spécifique ne sera versée que dans la mesure où le montant de ces dommages et intérêts ne peut être couvert par les autres ressources du CSA. En 2015, la dotation annuelle n'a pas été liquidée dans son entièreté en raison des restrictions budgétaires imposées aux pouvoirs publics en général. Elle a consisté en la somme de 2.245.000 euros au lieu de la somme de 2.300.000 euros.⁸⁸⁷ Outre les sources de financement prévues à l'article 151, le CSA bénéficie d'une mise à disposition des locaux nécessaires à son fonctionnement. La Communauté française prend également à sa charge, un ensemble de missions internationales menées par le CSA.⁸⁸⁸

§ 2. Le contrôle

En démocratie, nulle institution ne peut être à l'abri du contrôle. La transparence, la bonne gouvernance, la légalité et le respect des droits et des libertés fondamentaux sont les principes qui doivent gouverner l'action de régulation de cette instance. Le contrôle qu'exercent les pouvoirs publics sur le CSA trouve sa justification dans le respect de ces principes. Il est soumis à trois types de contrôle dans la réalisation de sa mission : un contrôle administratif et financier exercé par le commissaire du gouvernement, un contrôle politique du Parlement communautaire et un contrôle juridictionnel basé sur la légalité de ses actes (décisions) par le Conseil d'État.

A. Le contrôle administratif et financier

Un contrôle de légalité des engagements à portée financière est exercé par un membre du corps des commissaires du gouvernement et les comptes sont soumis au contrôle d'un commissaire aux comptes, désigné parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise. Le commissaire du gouvernement

⁸⁸⁶ CSA, « Rapport annuel 2015 », p. 54, in www.csa.be/documents/categorie/9

⁸⁸⁷ Idem.

⁸⁸⁸ Idem.

veille à sa bonne gestion administrative et financière. Il assiste seulement aux réunions du bureau. Le bureau lui communique tout document utile à l'exercice de sa mission. Il peut se faire communiquer tout document qu'il juge utile à l'exercice de sa mission.

Le commissaire du gouvernement ne peut exercer un recours auprès du gouvernement qu'à l'encontre des décisions relatives à la gestion administrative et financière et à son fonctionnement qu'il estime être contraire aux lois, décrets, ordonnances et arrêtés ou qu'il considère comme mettant en péril l'équilibre financier du CSA. La gestion financière de l'instance est assurée conformément aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et de ses arrêtés d'exécution. Le contrôle des comptes annuels et de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels est l'œuvre du commissaire aux comptes nommé par le gouvernement. Ce dernier fait rapport, une fois par an, au bureau du CSA. Au plus tard, le 30 juin, le bureau transmet un rapport annuel de gestion au gouvernement comprenant notamment une synthèse des comptes annuels, les principales données financières de l'année écoulée, les bilans et le rapport du commissaire aux comptes.

B. Le contrôle politique

Ce type de contrôle est prévu par l'article 146 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels. Selon cette disposition, le CSA publie annuellement un rapport d'activités communiqué au Parlement et au gouvernement de la Communauté française. Ce rapport permet au Parlement un échange de vues sur l'exécution de ses missions au sein de son assemblée plénière, regroupant ses différentes composantes et ensuite avec la Commission de l'audiovisuel dudit Parlement, son interlocuteur naturel et régulier sur les questions audiovisuelles.

C. Le contrôle juridictionnel

Les décisions du CSA susceptibles de porter atteinte à la liberté d'expression des principaux acteurs du secteur audiovisuel sont soumises au contrôle du Conseil d'État, juridiction supérieure administrative. Selon l'article 137 du décret précité, « le gouvernement communautaire peut aussi introduire auprès du Conseil d'État un recours en annulation, en suspension et en extrême urgence, contre une décision du Collège d'autorisation et de contrôle, qu'il estime contraire au décret coordonné sur les services de médias audiovisuels ou aux arrêtés qui s'y rapportent ».

Comme nous le savons déjà, le Collège d'autorisation et de contrôle est chargé d'assurer, au moins une fois par an, le contrôle du respect des obligations réglementaires et conventionnelles des éditeurs privés et publics. Il en fait de même pour les distributeurs de services. À l'issue de ce contrôle, s'il constate toute violation aux lois, aux règlements et aux conventions en matière de radiodiffusion et, en cas d'infraction, il prononce une sanction administrative allant de l'avertissement au retrait de l'autorisation, en passant par l'amende et la diffusion qui relate l'infraction.⁸⁸⁹ En effet, le CSA dispose d'un pouvoir de sanction administrative (allant de l'avertissement à l'interdiction de diffuser) afin de garantir le respect des obligations légales, décrétales et réglementaires. En fonction de la gravité et de l'intensité de la violation d'une loi, d'un décret, d'un règlement ou d'un engagement conventionnel souscrit par l'éditeur de services, le CSA adaptera la sanction. L'éditeur à l'encontre duquel une sanction a été prononcée bénéficie des garanties juridictionnelles nécessaires dans une société démocratique puisqu'il peut introduire un recours pour excès de pouvoir, pour défaut de motivation ou pour violation du principe de légalité administrative.

⁸⁸⁹ Idem.

Section 4 — Appréciation critique

Nous sommes convaincus que l’institutionnalisation et l’existence du CSA dans le paysage médiatique de la Communauté française de Belgique sont un acquis, non seulement, pour le développement de médias audiovisuels mais également un acquis pour la démocratie belge fondée sur le pluralisme politique et le pluralisme de l’offre médiatique (pluralisme d’opinions). Cette instance indépendante de régulation joue un rôle incontournable : de conseiller des autorités publiques communautaires en matière de législation et de réglementation audiovisuelle, de garant de l’accès des acteurs du secteur aux radiofréquences et de l’accès équitable de tous les courants idéologiques et philosophiques à l’antenne des médias audiovisuels dans le respect du pluralisme et de la transparence. Il protège le public, notamment les mineurs et les adolescents, de l’influence considérable de la communication publicitaire et garantit le respect des lois, des décrets, des règlements et des conventions par le contrôle et la sanction qui peuvent aller de l’avertissement au retrait de l’autorisation.

Mais nous ne pouvons pas clore ce chapitre sur le CSA sans relever deux questions fondamentales par rapport à l’indépendance effective de cette autorité administrative de régulation et l’absence de parité hommes-femmes dans les organes de celle-ci. En effet, l’étude des différentes règles relatives à sa composition, à son fonctionnement et à son contrôle, atteste d’une présence accrue de l’exécutif communautaire et d’une politisation de cette instance qui peuvent constituer un obstacle fonctionnel et limiter son pouvoir d’action. Il en va de même de l’attribution du statut aux membres des Collèges et du bureau du CSA qui relève, selon les dispositions du décret SMA, de la compétence exclusive du gouvernement communautaire.

§ 1. Quant aux règles de désignation

Comme le prévoit le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels en ses articles 138, 139 et 142, la composition du bureau et des Collèges garantit la représentation des différentes tendances idéologiques et philosophiques. Presque tous les membres de ses trois organes sont désignés par le gouvernement, à l’exception de trois membres du Collège d’autorisation et de contrôle qui sont désignés par le Parlement. Il en est de même de leur révocation par ledit gouvernement, sauf la révocation des membres du bureau et du Collège d’autorisation et de contrôle qui relève du Parlement mais sur proposition de celui-ci. En effet, le recours à l’article de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, la désignation du président et de trois vice-présidents, exprime bien la politisation de cette autorité de régulation qui est censée être indépendante. Il s’agit concrètement comme pour la désignation des membres du conseil d’administration de la RTBF, d’un quota réservé à chaque parti politique représenté dans ce gouvernement. La politisation du CSA remet en doute son autonomie et sa neutralité dans la prise de certaines décisions qui peuvent avoir une certaine connotation politique et entamer ainsi la crédibilité ou la confiance du public en cette instance. Ce mode de désignation des membres du bureau et des Collèges jette un doute sur son autonomie et sur son indépendance à l’égard de l’exécutif communautaire et n’apparaît pas compatible avec les exigences d’une démocratie moderne.

La Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) devrait éviter cette entrave en rendant effective son indépendance, telle que prévue par l’article 133 du décret SMA et en retirant la compétence de désignation des membres du bureau et des Collèges au gouvernement, en la réservant exclusivement au Parlement qui devra étendre le pouvoir d’administration du CSA aux télévisions locales. Cette indépendance ne doit pas consister en une simple énonciation décrétole mais elle doit être effective pour lui permettre de remplir pleinement sa mission. Elle sera plus garantie par une désignation parlementaire de personnes compétentes en matière audiovisuelle, provenant de la société civile (professeurs d’université, avocats, prêtres, animateurs sociaux, journalistes, enseignants, médecins, etc.) et non des partis politiques comme c’est le cas aujourd’hui. Enfin, le décret coordonné

sur les services de médias audiovisuels devrait être modifié pour permettre au Parlement communautaire de déterminer clairement le statut des membres du bureau et des Collèges du CSA. Ledit décret donne compétence au gouvernement d'attribuer le statut à ces derniers.

§ 2. Quant aux règles de fonctionnement

La règle de prestation de serment des membres du bureau, entre les mains du ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions, prévues à l'article 142, §4, du décret SMA, nous paraît incompatible avec l'indépendance du CSA. Il en est de même de l'assistance de deux délégués du gouvernement et du secrétaire général du Ministère de la Communauté française ou de son délégué, aux travaux du Collège d'avis avec voix consultative, et de l'assistance de ce dernier ou de son délégué, aux travaux du Collège d'autorisation et de contrôle avec voix consultative, prévue à l'article 147. Ce droit d'allégeance des membres du bureau au gouvernement et ce droit de regard de ce dernier sur le déroulement des travaux des collèges qui s'assimile à un droit de surveillance et de censure déguisée devraient être abandonnés. Les membres du bureau du CSA ne devraient prêter serment qu'entre les mains du président du Parlement, pour donner plus de légitimité et d'indépendance à cette autorité administrative de régulation de l'audiovisuel.

§ 3. Quant aux règles de contrôle

L'affectation d'un des commissaires du gouvernement au contrôle du CSA qui veille à sa bonne gestion administrative et financière ainsi que la nomination d'un commissaire aux comptes par le gouvernement, prévues aux articles 152 et 153, est aussi de nature à porter atteinte à l'autonomie administrative et financière de cette institution. Le législateur communautaire ferait œuvre utile en confiant le contrôle financier à un commissaire désigné par le Parlement. Il attribuerait le contrôle administratif et politique à la Commission parlementaire de l'audiovisuel et déchargerait le gouvernement de tout contrôle qui peut s'apparenter à une censure ou à une mainmise de celui-ci sur l'action du CSA. Pour renforcer la légitimité et l'indépendance de l'autorité administrative de régulation, les compétences en matière audiovisuelle attribuées à l'exécutif communautaire devraient lui être retirées en les transférant au CSA. L'instance de régulation resterait ainsi la seule instance habilitée à gérer le secteur audiovisuel de la presse et à nommer les responsables des médias du secteur public.

CHAPITRE II — LA RADIO TÉLÉVISION BELGE FRANCOPHONE (LA RTBF)

Pour bien cerner l'essentiel sur ce média du secteur public belge francophone, l'étude comparée portera sur son histoire communautaire et sa nature institutionnelle (section 1), son statut et ses missions actuels (section 2), son organisation structurelle (section 3), ses moyens humains section (4), ses moyens techniques et financiers (section 5), sur son contrôle (section 6) et enfin, sur l'accessibilité du public à ses antennes et son service de médiation (section 7).

Section 1 — Le transfert de la matière de l'audiovisuel aux communautés et la nature institutionnelle de la RTBF

Il convient, pour la bonne compréhension de cette section, de situer la RTBF dans son contexte sociopolitique et institutionnel. Ainsi, la présente section sera consacrée à l'histoire communautaire de ce média (paragraphe 1), aux avantages et aux inconvénients de sa nature communautaire et culturelle (paragraphe 2). En effet, s'il est vrai que la communautarisation de ce média a joué un rôle prépondérant dans son évolution, il est aussi vrai que l'impact de celle-ci est parfois négatif au regard de certaines considérations identitaires, culturelles, démocratiques et éducationnelles. Celles-ci sont susceptibles de remettre en cause la liberté et le pluralisme de ce média et son rôle dans le fonctionnement de la démocratie belge. Il est donc impérieux de dresser, d'une manière descriptive, les avantages et les inconvénients de ce contexte sociopolitique et d'en proposer certaines solutions d'amélioration.⁸⁹⁰

Alain Eraly exprime autrement les avantages et les inconvénients de la communautarisation des médias et de la vie politique belge : « L'imputation d'une couleur a acquis dans la vie politique belge, l'automatisme d'un réflexe conditionné à mesure du développement de la participation. Bien sûr, elle est une insulte à l'intelligence, une forme de racisme démocratique qui consiste à ranger les individus dans quelques tiroirs sociopolitiques et à les réduire à ce rangement, à dissoudre dans une poignée de catégories grossières la richesse d'une trajectoire personnelle, la complexité d'un positionnement politique ou les incertitudes d'une option philosophique. »⁸⁹¹ Il a bien raison car dans ce pays, rien ne peut se faire sans les communautés ou les partis politiques. La communauté est la couleur de tout et porte parfois la couleur du parti politique qui est aux commandes. Tout se décide par les communautés ou par les partis politiques qui n'arrêtent pas de s'ingérer négativement dans le fonctionnement des médias belges. Cette ingérence politique sera décrite dans la prochaine section réservée à l'organisation de la RTBF.

§ 1. La communautarisation de l'audiovisuel en Belgique

Aux États-Unis, le communautarisme désigne un courant de pensée nord-américain qui critique, depuis les années 1980, les excès de l'individualisme moderne dans la société occidentale. En France, le communautarisme pose la question de la reconnaissance des identités culturelles. Dans ce pays, les différentes définitions du communautarisme ne s'opposent pas car elles prennent en compte les divers

⁸⁹⁰ Par communautarisation, nous voulons dire qu'en Belgique l'audiovisuel est une matière communautaire.

⁸⁹¹ A. ERALY, « Le pouvoir enchaîné : être ministre en Belgique », Bruxelles, Labor, 2002, p. 358, cité par Jacques Liesenborgh et Jean Guy dans : « Rapport annuel et de fin de mandat de Jacques Liesenborgh et Jean Guy comme vice-président et administrateur de la RTBF de 1994 à 2004 », RTBF, « Regards rétrospectifs et prospectifs », p. 5.

aspects du communautarisme. Cependant, elles ont toutes en commun de remettre en cause l'idéal républicain (liberté, égalité, fraternité), le socle même de la nation française.

Pour ce qui est de notre étude, il convient d'insister sur la définition de ce concept pour comprendre efficacement le contexte dans lequel évolue l'audiovisuel belge en général et la RTBF en particulier. Le philosophe Pierre-André Taguieff propose quatre définitions possibles du communautarisme. La première associe communautarisme et tribalisme car les individus composant la communauté s'associent sur une base ethnique. La deuxième s'apparente à la pensée raciste car l'individu est assimilé à un individu type réunissant les caractéristiques essentielles du groupe (vision essentialiste de soi-même). Enfin, les deux dernières définitions font appel à une vision politique de la société car elles reconnaissent l'existence des différences entre les groupes, chacun d'entre eux ayant le droit de vivre ses différences par rapport aux autres (multiculturalisme) ou reconnaissent à ce groupe une identité qui plus tient du mythe que de la réalité.

Laurent Bouvet pour sa part, considère le communautarisme comme un système social et politique, un ensemble de règles qui privilégient l'intérêt de la communauté sur celui des individus qui la composent.⁸⁹² Il définit la communauté comme une forme d'organisation sociale qui suppose un lien organique entre ses membres qui s'ancre dans la vénération des ancêtres, la valorisation du passé, les liens de sang, ethniques, culturels ou religieux.⁸⁹³ Toutes ces définitions sont importantes car elles nous aident à identifier certaines questions qui remettent en cause le fonctionnement d'une démocratie. Pour ce qui nous intéresse, communautariser consiste à séparer plusieurs groupes de population, d'institutions partageant les mêmes principes au sein d'une même société. Compris en ce sens, communautariser signifie d'abord diviser une « unité institutionnelle », il signifie ensuite, transférer et enfin, il veut dire autonomiser.

En Belgique, communautariser peut signifier séparer linguistiquement et culturellement les trois groupes ethniques, francophones, néerlandophones et germanophones. En matière audiovisuelle, il signifie à la fois séparer la RTBF des autres médias radio télévisuels néerlandophone et germanophone et de transférer des compétences culturelles aux trois différentes communautés. Politiquement, sans nous voiler la face, communautariser c'est cacher davantage un séparatisme qui se manifeste par ces premiers faits de division linguistique, médiatique et de transfert des compétences. Nous rappelons que la Belgique est un État fédéral dont trois acteurs se répartissent spécialement les compétences : l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Ces trois acteurs se trouvent sur un pied d'égalité et chacun a ses compétences qu'il exerce indépendamment de l'action des autres. Chacun a aussi dans ses compétences le pouvoir d'adopter et d'exécuter sa législation. C'est ainsi qu'en Belgique, aux termes de l'article 59 bis, § 2, de la Constitution, les Conseils communautaires règlent par décret les matières culturelles. L'article 59 ter de la même Constitution dispose de même, pour ce qui concerne le Conseil de la Communauté germanophone.

Comme la loi du 21 juillet 1971, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 précise en son article 4, les matières culturelles visées à l'article 59 bis de la Constitution et mentionne au 6°, la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national ainsi que de publicité commerciale. L'article 4, § 1^{er} de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles, dispose quant à lui que « Les matières culturelles visées à l'article 59ter, 2, 1°, de la constitution sont les matières énoncées à l'article 4 de la loi spéciale. Ce sont donc les articles 59bis et 59ter de la Constitution, l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 qui ont transféré aux communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision comme matière culturelle, sous réserve des exceptions énumérées par le législateur spécial. Les Communautés jouissent pleinement de la compétence d'édicter des règles propres aux matières qui leur sont transférées.

⁸⁹² L. BOUVET, « Le communautarisme. Mythes et réalités », Paris, Lignes de Repères, 2007, p. 24.

⁸⁹³ Idem, p. 26.

La lecture de ces dispositions constitutionnelles et légales décèle effectivement la complexité de la structure institutionnelle belge et la spécialisation juridique des compétences en matière de radiodiffusion, c'est-à-dire que chaque niveau de pouvoir est censé être compétent pour un type déterminé de réseaux et services des médias. En effet, la notion de radiodiffusion, telle que définie par la Cour constitutionnelle, renferme non seulement les services de radiodiffusion et de télévision classiques mais aussi la fourniture d'« informations publiques destinées, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et qui n'ont aucun caractère confidentiel, même si leur diffusion se fait sur demande individuelle et quelle que soit la technique utilisée pour celle-ci ». ⁸⁹⁴ En la même matière, outre les communications du gouvernement fédéral, ce dernier est aussi compétent pour la police générale des ondes car celles-ci n'ont pas de frontières linguistiques et peuvent poser un problème technique d'attribution des fréquences.

Comme nous l'avons dit dans l'introduction de cette section, la Belgique est un État fédéral au sein duquel l'ensemble des compétences en matière de culture, d'information, de presse et d'audiovisuel dépend depuis 1970 des pouvoirs communautaires. ⁸⁹⁵ Il n'existe pas de radiotélévision nationale belge, émettant pour l'ensemble de la nation comme c'est le cas avec la RTNC, la radiotélévision nationale congolaise qui émet en principe sur l'ensemble du territoire national. Marc Lits explique cette situation par le fait que « depuis le 31 octobre 1953, le législateur belge a créé deux chaînes publiques de télévisions distinctes, une francophone et une néerlandophone qui choisirent aussitôt des logiques de programmation très différentes. La chaîne française privilégia la retransmission des programmes français, y compris du journal télévisé jusqu'en octobre 1956. La Flandre fit d'emblée un choix différent, parce qu'elle s'inscrivait dans un projet politique de conquête de son autonomie culturelle et politique au sein d'un État où elle se sentait, à juste titre, dominée par la partie francophone qui contrôlait jusqu'à ce moment toutes les institutions politiques, militaires, judiciaires, éducatives et économiques. Elle privilégia donc les productions propres, destinées à installer une identité flamande et à favoriser son émancipation du pouvoir central ». ⁸⁹⁶

Pour récapituler, la nature institutionnelle de la RTBF est donc communautaire. La RTBF est une entreprise communautaire publique autonome à caractère culturel chargé du service public de la radiodiffusion et de la télévision pour la Communauté française de Belgique (aujourd'hui Fédération Wallonie-Bruxelles). Elle dispose actuellement de trois offres : une offre radio, une offre télévisuelle et une offre Internet. Les équivalents communautaires de la RTBF sont la VRT ou la Vlaamse Radio en Televisie pour la Communauté flamande et la BRF ou Belgischer Rundfunk pour la communauté germanophone. Mais, si la communautarisation de l'audiovisuel a du mérite sur le plan socioculturel et de la modernité, elle pose problème sur les plans fédéral, démocratique et médiatique.

Une nuance a son importance. Il faut distinguer cette nature communautaire de ces trois radios-télévisions, des médias communautaires qui sont des médias de proximité, caractérisés par leur responsabilité devant les communautés qu'ils servent et qui sont créés à la suite des mouvements populaires qui s'efforcent de mobiliser une part importante de la participation citoyenne. Ces derniers réclament le droit de jouir de la propriété privée et d'opérer sans subir d'interférence politique ou commerciale. Ils sont gérés et soutenus par des membres individuels de la communauté et poursuivent des objectifs sociaux. La communautarisation dont il est question ici vise en effet, le transfert de compétence en matière audiovisuelle (la radiodiffusion et la télévision) aux trois communautés citées précédemment. Autrement dit, nous voulons dire que la radiodiffusion et la télévision sont une matière culturelle attribuée par la loi à ces entités fédérées de la Belgique. Cela signifie pour ce genre de médias comme la RTBF qu'il est créé, subventionné et contrôlé par les pouvoirs publics communautaires du pays.

⁸⁹⁴ J. JOST et R. QUECK, op. cit., p. 3, citant l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 juillet 2005, n° 128/2005, B.7.2.

⁸⁹⁵ M. LITS, « Espace public, presse et représentation politique en Wallonie. Des médias au service d'une identité wallonne ? », In www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque.

⁸⁹⁶ Idem, p. 1.

§ 2. Les mérites de cette communautarisation

Dans ce paragraphe, il s'agit de rendre compte de la gamme de moyens d'informations dont dispose la RTBF (radios et télévisions confondues) et d'étudier l'impact de la dynamique évolutive de ce média dans le fonctionnement de la démocratie belge sur les plans de l'autonomie, de l'innovation, du développement social et économique et sur le plan international. En effet, tous les facteurs législatifs, économiques, sociaux et les innovations aident les médias à bien mener leur mission de service public dans le fonctionnement de toute démocratie. La décentralisation de la gestion de la matière de radiodiffusion et de télévision a comme avantage de réduire la lenteur administrative de la RTBF. Elle concourt à la promotion de la démocratie communautaire par la participation des citoyens à la prise des décisions concernant ce média public. Elle favorise la créativité communautaire dans la même matière et constitue un facteur de promotion de l'emploi.

A. Le cadre institutionnel et législatif

L'un des avantages du fédéralisme comme mode d'organisation politique de la Belgique est de rendre les entités fédérées autonomes, disposant d'organes capables de faire la loi sous forme de décrets ou d'ordonnances, d'arrêtés, etc. Ainsi, la législation régissant la presse belge est abondante, nourrie d'une jurisprudence conforme, en la même matière, aux normes européennes et internationales. En matière médiatique, cette facilité législative s'avère nécessaire car elle constitue un facteur d'adaptation à tout contexte sociopolitique ou à chaque situation de crise et permet aux médias de fonctionner dans cet état de choses. En cette matière, la législation a pour but principal d'en assurer un fonctionnement correct et un encadrement approprié afin de permettre le respect des valeurs supérieures de la société (droits de l'homme, sécurité nationale, santé publique, etc.) et d'en faciliter l'accès à tous.

Comme nous l'avons pu constater, la RTBF est née d'une situation de crise, notamment de l'éclatement de l'INR (Institut national de radiodiffusion) en trois chaînes dont la RTB en Communauté française et ses deux équivalents en Communauté flamande, la VRT et la BRF en Communauté germanophone. Cet éclatement est le résultat d'un conflit politique dès 1960 à la base de laquelle se trouvent des revendications indépendantistes flamandes et d'un déséquilibre économique dû à la crise structurelle qui affecta la Wallonie, alors que la Flandre connaissait la croissance. La RTBF comme média ne pouvait pas en être autrement épargnée mais malgré toutes les difficultés liées à cette crise politique et économique, elle a été dotée d'une législation appropriée qui lui a permis de réaliser, depuis lors, des progrès considérables qui sont nécessaires non seulement pour la Communauté française mais aussi pour le fonctionnement de la démocratie belge. En effet, le degré d'autonomie, de vitalité et de développement d'un média est tributaire, dans une grande mesure, du cadre législatif et institutionnel à l'intérieur duquel il opère car c'est ce même cadre qui crée un environnement propice à son épanouissement et qui fixe les limites à ne pas dépasser.

Cependant, une législation de la presse très contraignante est l'outil plausible de la censure et des atteintes à cette liberté. Tout comme, l'absence de règles juridiques en matière de presse et de liberté d'expression ou la présence d'un système législatif mal adapté aux nouvelles réalités de la presse entrave de la même façon le fonctionnement d'une presse pluraliste. L'existence effective des normes (constitution, convention internationale, loi, décret, arrêtés, etc.) et des règles déontologiques sur la presse ou le fonctionnement des instances de régulation conformes à l'exercice d'une presse libre, indépendante et pluraliste, est le meilleur garant de la liberté d'expression des médias. C'est le même cadre qui permet à un média de service public de faire face à la concurrence avec les médias du secteur privé et qui assure sa protection contre la censure et toutes autres formes de pression sociale, politique, commerciale et religieuse.

François Jongen et Pierre Stéphany, parlant de l'évolution législative de l'audiovisuel belge, distinguent trois différents âges. L'âge de l'organisation, l'âge du fédéralisme et l'âge de la concurrence.⁸⁹⁷ Selon les mêmes auteurs, l'âge de l'organisation est intervenu après une période d'anarchie dans le secteur et d'absence de réglementation. Deux lois, dont l'une du 18 juin 1930 instituant l'INR (dite loi Hamel) et l'autre loi du 18 mai 1960 instituant trois instituts (la RTB ou la radiotélévision belge émission française, la BRT ou la belgische radio en televisie Nederlandse Uitzendingen et l'institut des services communs comme la gestion des services techniques, administratifs, financiers, culturels, émissions mondiales et des émissions en langues allemande), sont caractéristiques de cet âge.⁸⁹⁸

Le deuxième âge ou celui du fédéralisme, se situe entre 1970 et 1980 et est caractérisé par la communautarisation de l'audiovisuel en vertu de l'article 59 bis de la Constitution qui dispose que les Communautés sont compétentes pour les matières culturelles, à l'exception de la publicité commerciale et de l'émission des communications du gouvernement.⁸⁹⁹ Le dernier âge est celui des années 80 ou celui de la concurrence, mieux de la libéralisation du secteur de l'audiovisuel avec la disparition du monopole public au profit d'oligopoles. Durant cette période, plusieurs textes d'adaptation seront adoptés par les différents législateurs. Le décret du 17 juillet 1987 sur les télévisions privées, locales et communautaires et sur le CSA ainsi que le décret du 14 juillet 1997 sur le statut de la RTBF, s'inscrivent dans cet âge. Tenant compte de l'évolution technologique et numérique avec l'avènement d'internet, nous nous permettons d'ajouter un quatrième âge qui est l'âge du numérique ou celui des années 2000. Cet âge est caractérisé par la présence de la RTBF sur toutes les plateformes, dont le web et les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.).

Depuis, en Communauté française de Belgique où la RTBF est reconnue non seulement comme moyen d'information mais aussi comme acteur du développement social, culturel et économique, c'est d'abord l'article 25 de la Constitution qui permet à ce média de fonctionner sans aucune censure ou toute autre forme de pression : « la presse est libre et la censure ne pourra jamais être établie ». C'est aussi l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui vient compléter cette protection ainsi que des directives européennes, dont la directive SMA (Services de média audiovisuel). Pour adapter le fonctionnement de celui-ci aux différents contextes socio-économiques et politiques, dont les différentes réformes des institutions, le décret organique du 12 décembre 1977 portant son statut a été réformé maintes fois. C'est ce décret qui transforme l'appellation de « RTB » en « RTBF » (« F » pour « Francophone »).⁹⁰⁰

Il faut noter que les principales modifications de ce décret concernent, d'une part, la possibilité ouverte à ce média de créer des filiales, de prendre des participations dans le capital des autres sociétés et de concéder certaines activités. Elles concernent, d'autre part, une extension de ses ressources par la perception de revenus en provenance de la publicité non commerciale dans un premier temps, commerciale dans un second temps.⁹⁰¹ Concernant la publicité, c'est le décret du 4 juillet 1989 qui instaure à côté de la dotation budgétaire, le produit de la publicité commerciale et du parrainage comme ressource complémentaire pour la réalisation de la mission de service public de la RTBF.

Actuellement, la RTBF est régie par le décret du 14 juillet 1997 portant son statut (lui aussi plusieurs fois modifié), par des arrêtés d'application pris par l'exécutif de la Communauté française et par un contrat de gestion (cahier des charges) qui fixe ses objectifs à atteindre comme service public qui détermine les moyens mis à sa disposition par ladite autorité et qui institue un contrôle centré sur la responsabilité des parties prenantes. Ce décret organise un statut spécifique de la RTBF et la soustrait au régime de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes publics autonomes auquel elle était soumise jusqu'alors. En l'adoptant, le législateur communautaire s'est directement inspiré de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. L'objectif de la

⁸⁹⁷ F. JONGEN et P. STEPHANY, « Audiovisuel : les révolutions de 89 », Bruxelles, De Boeck Supérieur, 1990, pp. 25-34.

⁸⁹⁸ Idem, pp. 27-28.

⁸⁹⁹ Ibid.

⁹⁰⁰ S., DE PROOST, op. cit., p. 268.

⁹⁰¹ Doc. Cons. Com. Fr., 1989-1990, n° 143-1, p. 1.

Communauté française était de renforcer l'autonomie de gestion de la RTBF en lui donnant la capacité d'intervenir plus efficacement dans des initiatives plus rentables pour l'entreprise mais limitée par un contrat de gestion fixant les obligations de service public.⁹⁰² Cette législation permet à la RTBF de faire face au développement rapide de la concurrence du secteur privé et d'améliorer les conditions dans lesquelles elle exerce sa mission de service public.

B. Le contexte social et économique

Bien que la richesse et la prospérité économique ne soient pas les seuls facteurs déterminants du développement d'un média, elles influencent considérablement le paysage médiatique d'un pays en termes de propriété, d'emploi, d'accessibilité à l'information et d'indépendance. Inversement, les médias ou la presse sont un vecteur de développement social et économique car ils servent d'intermédiaire entre les individus et les pouvoirs publics, en les informant des besoins de la population et en servant de rempart contre les crises et les situations de privation extrême. La presse responsabilise le gouvernement et rend son action plus transparente. Avec d'autres indicateurs de la bonne gouvernance, elle crée un environnement favorable aux affaires et aux investissements, à une gestion plus efficace des affaires publiques, etc.⁹⁰³

Une étude entreprise par le Programme pour la paix et la sécurité humaine de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, soutenue par l'UNESCO, a utilisé plusieurs outils économétriques pour rechercher la relation entre la presse libre, le développement et déterminer la corrélation entre les deux.⁹⁰⁴ Les principaux résultats de l'étude confirment l'importance de la presse libre pour le développement. Selon les conclusions, « il y aurait une bonne corrélation entre la liberté de la presse et les différentes dimensions du développement, de la pauvreté et de la gouvernance ». La liberté de la presse aurait une corrélation positive entre la plupart des dimensions du développement humain telles que la sécurité économique, l'éducation, l'alimentation et la santé. Tout comme les indicateurs de bonne gouvernance, la liberté de la presse crée un environnement favorable au développement durable.⁹⁰⁵

Robert Picard, quant à lui, souligne que « l'abondance des médias a pour conséquence que les organisations médiatiques approvisionnent le marché avec de nouvelles offres en dispersant davantage le public entre plusieurs chaînes de télévision, de radio et des sites Internet ». ⁹⁰⁶ Picard établit également que « les annonceurs ont pris conscience de cette abondance et ont réagi en disséminant leurs investissements et en payant moins pour les audiences plus petites ». ⁹⁰⁷ L'internet est devenu pour ces annonceurs un outil moins cher de vente de leurs produits car ils accèdent à des sites où ils payent seulement pour les résultats contrairement aux médias traditionnels où la publicité est payante quel que soit le résultat. En matière médiatique, le premier impact de la richesse et de la prospérité économique consiste au développement de l'audience, à la diversification de l'offre médiatique et à la concurrence médiatique qui est un facteur de promotion de l'information.

C'est en effet ce qu'on peut observer avec la RTBF dont le décret organique a été modifié plusieurs fois afin de lui permettre de créer des filiales, de prendre des participations au capital d'autres sociétés, de concéder certaines activités (à l'exception de l'information) et d'accéder aux marchés de la publicité commerciale en développant une gamme de produits. La RTBF a actuellement deux filiales

⁹⁰² Doc.Cons.Com. fr., 1995-1996, n° 104-1, p. 2.

⁹⁰³ ABDUL WAHEED KHAN, assistant du Directeur général pour la communication et l'information, in « Presse et développement », UNESCO, Paris, décembre 2007, p. 43.

⁹⁰⁴ Idem, p. 10.

⁹⁰⁵ Ibid.

⁹⁰⁶ R. PICARD, « Drivers of change in the media environment », URL :

<http://themediabusiness.blogspot.com/2008/drivers-of-change-in-media-environment.html>

⁹⁰⁷ Idem.

directes : la Régie Média Belge-RMB (99,9% d'actions) et le Centre Ciné (TV-CCT). Celle-ci a été créée en 1985 pour commercialiser des espaces publicitaires. Elle possède des participations minoritaires directement et indirectement dans deux sociétés dont la principale est Canal Plus TV de la Communauté française et participe à des projets internationaux, tels Satellimages qui exploite la télévision internationale de langue française TV5, Euronews, Eurosport, etc.⁹⁰⁸ Elle détient également dans ses filiales : 22,2% dans Keywall, 23,3% dans Dreamwall, 68,1% dans CasaKafka, 40,0% dans Sonuma, 33,4% dans Feri, 50,0% dans Frey, 6,6% dans Immo- Digue, 11,1% dans TV5 Monde, 0,6% dans Euronews, 25,0% dans Ma Radio.be.⁹⁰⁹

Depuis le plan Magellan, lancé en 2002 pour relancer l'ensemble d'activités du service public, la RTBF dispose de trois chaînes de télévision : La Une, La Deux, La Trois. Elle dispose aussi de cinq chaînes de radios : La Première, Vivacité, Classic 21, Pure FM, Musiq 3. Sur le plan international, elle est partenaire de TV 5 Monde, d'Euronews et collabore avec ARTE. En effet, ce plan a été conçu dans une logique entrepreneuriale. Il a été un outil de gestion et de développement de l'offre en radio et en télévision, un plan d'investissement et de modernisation de l'outil de production qui imposait des moyens financiers supplémentaires et enfin, un outil de réorganisation de la structure de la RTBF, etc. Avec la révolution numérique, ce plan s'est vu renforcer par la numérisation des réseaux historiques et l'apparition de nouveaux types des réseaux tels que le wifi ou les réseaux GSM puis UMTS.⁹¹⁰

Ce renforcement de réseaux traditionnels de la RTBF est confirmé par l'ancienne ministre de l'Audiovisuel Fadila Laanan : « Il est loin le temps où la RTBF proposait un unique programme de télévision qui était regardé en famille ou entre amis, selon des contraintes d'horaires fortes. La consommation s'est individualisée. Elle est devenue mobile. Les contenus s'intègrent dans des offres plus larges. La consommation multiple se développe ».⁹¹¹ Aujourd'hui, selon la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles), la RTBF « est le premier employeur culturel de la Communauté. Elle joue un rôle fondamental pour le secteur culturel et audiovisuel en Belgique, participe en ce sens aux dynamiques du développement social, économique, durable et culturel ».⁹¹² Selon le rapport annuel de la RTBF de 2015, la RTBF se classe dans le Top 10 des employeurs les plus attractifs. L'évolution chiffrée des effectifs payés sur les cinq dernières années se présente avec 2.146 en 2010, 2.132 en 2011, 2.045 en 2012, 2.024 en 2013 et 2.104 en 2014.⁹¹³

C. Le rapprochement géographique ou la régionalisation de l'information

Ce point est consacré à l'étude de l'impact de la décentralisation géographique de la RTBF et de ses services sur le fonctionnement de la démocratie en Belgique en général et en Communauté française en particulier. En effet, aux termes de l'article 18 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF : « Le Conseil d'administration veille à la décentralisation effective des services au sein de l'entreprise, alloue aux centres régionaux de production, des moyens suffisants et veille à leur attribuer une part significative de la production des programmes ». Sur proposition de l'administrateur général, le conseil d'administration détermine le nombre, le siège, le ressort, les attributions et les moyens des centres régionaux de production et des studios qui en relèvent. L'entreprise institue en tout cas cinq centres régionaux de production dont au moins un à Bruxelles. Les centres régionaux ont pour mission principale de produire des programmes destinés à être diffusés par l'entreprise.

⁹⁰⁸ In www.wikipedia.org

⁹⁰⁹ RTBF, « Rapport annuel 2014 », p. 185, URL : www.rtbfb.be

⁹¹⁰ Parlement de la Communauté française, « Contrat de gestion de la RTBF 2013-2017- Éléments constitutifs », document 347 (2011-2012) n° 1, Session 2011-2012, publié le 8 mars 2012, URL : www.pfwb.be

⁹¹¹ Préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du quatrième contrat de gestion, cité ci-dessus, p. 2.

⁹¹² Préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du quatrième contrat de gestion, cité ci-dessus, p. 2.

⁹¹³ Voir Rapport annuel 2014, URL : www.rtbfb.be

En politique territoriale, la décentralisation a pour objectif de mettre sur pied une administration territoriale efficace qui travaille pour l'intérêt de la population, en faisant des entités locales, des niveaux de gestion efficace des affaires de l'État. Il s'agit d'une administration de proximité qui, non seulement rapproche l'administration des administrés mais qui réduit également la lenteur dans la fourniture des services publics. La décentralisation accélère la marche des services, en déchargeant le pouvoir central d'un grand nombre de compétences qui l'encombrent dans un régime centralisé.

La décentralisation, comprise dans ce sens, permet au pouvoir central de se dessaisir de certaines tâches pour les confier aux entités locales et permet une division verticale du pouvoir entre le centre et la périphérie. C'est un facteur catalyseur de développement national à partir de la base, un facteur de promotion de la démocratie locale par la participation des citoyens à la prise de décisions. Dans certains pays en voie de développement et de démocratie comme en RDC, c'est surtout la concentration des services publics disponibles dans les grandes capitales ou dans les chefs-lieux qui justifie sa raison d'être. Grâce à la décentralisation, les autorités locales acquièrent un sens plus élevé de l'intérêt général et font des efforts pour prendre des initiatives locales sans attendre des injonctions du pouvoir central et pour satisfaire les besoins de la population. Deux principes fondamentaux guident la décentralisation territoriale : le principe de contrôle de tutelle de l'entité centrale sur les entités décentralisées et le principe d'autonomie de gestion des entités décentralisées.

En matière audiovisuelle, la décentralisation ou la régionalisation répond presque aux mêmes exigences de proximité, de fourniture des services publics de radiodiffusion et de télévision à un plus grand nombre de citoyens, la loi de la majorité étant un des principes de la démocratie. Il s'agit d'étendre ou de couvrir par ces services une plus grande aire géographique mais aussi d'augmenter la production des programmes. Dans cette logique médiatique, la décentralisation suppose l'existence d'un public, plus au moins constitué, suffisamment nombreux pour assurer la base économique nécessaire, capable de s'impliquer et de se mobiliser pour défendre la nouvelle institution.

Sur le plan culturel, le principe d'égalité sociale exige que le service soit étendu à tous et à tous les domaines culturels : art, musique, danse, théâtre, etc. Elle peut être justifiée aussi par l'incapacité d'un média installé géographiquement dans une partie du pays comme la capitale, de fournir des services de qualité et en quantité suffisante à tous les citoyens, ce qui entraîne, pour celui-ci, une perte de crédibilité et de légitimité. C'est le cas de la RTNC installée principalement dans la capitale Kinshasa mais incapable de desservir les provinces congolaises en information à cause de plusieurs facteurs.

S'agissant de la RTBF comme média audiovisuel de la Communauté française de Belgique, ayant son siège initial dans la capitale Bruxelles (Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles), sa décentralisation et sa régionalisation répondent à une exigence d'extension de ses services en Wallonie. En effet, à partir des années septante, spécialement à partir du 27 septembre 1976, la décentralisation de ce média a été mise en œuvre, par la création des centres régionaux de télévision à Liège et à Charleroi, pour répondre à trois objectifs majeurs⁹¹⁴:

- 1° contribuer à la production nationale en valorisant les ressources régionales, entre autres par une participation active à l'information ;
- 2° répondre aux besoins de publics particuliers, surtout sur le plan régional ;
- 3° donner des impulsions à la vie régionale par le soutien d'initiatives culturelles, sociales et économiques.

Aujourd'hui, la structure de fonctionnement de la RTBF est basée sur la décentralisation effective au sein de centres régionaux de production qui sont gérés de manière autonome. Ces derniers sont au nombre de cinq : le centre de Bruxelles (radio et télévision), le centre de Charleroi (radio et télévision), le centre de Liège (radio et télévision), le centre de Mons (radio) et le centre de Namur-

⁹¹⁴ RTBF, « 1976 : début de la décentralisation avec la création des centres régionaux tv à Liège et Charleroi », in <http://www.rtbef.be/entreprise>

Luxembourg-Brabant wallon (radiotélévision). Ces centres régionaux sont organisés comme des entreprises décentralisées. Ils ont à leur tête un directeur régional ou un chef de centre qui est responsable de l'ensemble de leurs activités, à savoir le contenu des programmes, la production, la gestion du personnel, des budgets et des bâtiments. Le décret du 19 décembre 2002 fait de ces différents centres, des unités de production spécialisées.

Ces centres régionaux assument deux fonctions : une fonction régionale et une fonction de production d'émissions de radio et de télévision décentralisée.⁹¹⁵ La fonction régionale est conséquente même du principe de décentralisation d'un organisme de radio et de télévision et consiste concrètement à faire traiter, par des journalistes implantés dans les régions, l'information relative à la zone couverte par chacun des centres.⁹¹⁶ L'intérêt de cette fonction tient à la proximité de l'information car les événements ayant lieu dans une région sont considérés autrement par des journalistes de cette région que ceux de Bruxelles. Des menaces de licenciement dans une entreprise régionale, de fermeture d'entreprise, des manifestations culturelles ou sportives, des controverses politiques ou sociales ont une signification toute différente selon qu'elles sont vécues dans une région ou perçues comme artificielles depuis la capitale. Il en va de la qualité et de la crédibilité de l'information diffusée par la RTBF que les journaux parlés et télévisés, lorsqu'ils traitent des événements régionaux, soient alimentés en reportages, en interviews et en commentaires par des rédactions installées dans les régions décentralisées de Mons, de Charleroi, de Namur et de Liège.⁹¹⁷

La fonction de production d'émissions décentralisées est celle qui consiste, tant en radio qu'en télévision, à fournir des programmes destinés à l'antenne nationale. Pour ce qui est de la RTBF, les télévisions régionales de Liège, Charleroi, etc., produisent à l'intention de la RTBF 1 (la Une), des émissions d'information, de divertissement, d'éducation culturelle qui n'ont rien de spécifiquement régional et qui pourraient très bien être réalisées à Bruxelles.⁹¹⁸ En radio, Mons, Namur et Liège, outre leur production destinée à Radio 2, contribuent à alimenter Radio 1 et Radio 3. Ce système a l'avantage d'agrandir l'audience par la qualité des émissions mais de limiter aussi le coût dans la recherche d'informations (d'investigation), les équipes de production en régions étant moins réduites que celles déployées à Bruxelles.

Pour le fonctionnement de la démocratie en Communauté française, la décentralisation ou le rapprochement de la RTBF présente plusieurs autres avantages. Socialement et économiquement, elle est un facteur de promotion de ce média, car elle a permis la création d'emplois dans les grandes villes de Liège, Charleroi, Mons, Namur, etc. Ce média de radio et de télévision dispose d'un personnel considérable lui permettant d'assurer son fonctionnement quotidien en matière d'information de tous ordres. Culturellement, la présence d'un centre régional permet de donner un retentissement et une visibilité plus importante aux activités des organismes culturels installés dans toutes ces villes. D'autres domaines d'activité comme le sport régional sont ainsi valorisés. Tous ces avantages décrits ci-dessus sont des facteurs de promotion et de développement de la RTBF dans le fonctionnement de la démocratie belge. Elle devra donc faire davantage pour améliorer utilement la qualité de ses programmes et pour desservir en information d'autres grandes villes du pays.

D. La présence de la RTBF dans toutes les plateformes de communication

La révolution numérique et l'émergence d'internet sont à l'origine de cette évolution qui a fondamentalement modifié les méthodes de collecte, de traitement et de diffusion des informations de la RTBF ainsi que la manière dont le public belge les perçoit. Dès les années 90, la RTBF fait face à

⁹¹⁵ J.-P., « La régionalisation de la RTBF », octobre 1987, in www.rtbef.be

⁹¹⁶ Idem, p. 1.

⁹¹⁷ Ibid.

⁹¹⁸ Idem, p. 2.

une pluralité des modes de diffusion et de distribution des services de médias linéaires et non linéaires. Elodie Lecroart le confirme : « L'apparition de l'internet et des nouvelles technologies a révolutionné le secteur des médias d'information. Alors qu'auparavant chaque média traditionnel (radio, télévision, journal papier) évoluait sur un seul et même support, on est entré aujourd'hui dans une nouvelle ère dite « cross-media » où tous les acteurs médiatiques convergent vers le support numérique et élargissent leurs activités ».⁹¹⁹ En effet, Internet est un facteur puissant de changement et de révolution dans la diffusion et la consommation des informations. Sa nature participative engage directement le public dans le débat médiatique et bouleverse la dynamique traditionnelle et unidirectionnelle de la communication de masse.

Heureusement, le législateur communautaire était prévoyant en édictant une disposition décrétable aux termes de laquelle : « la mission de service public de la RTBF est assurée en priorité par une offre au public, notamment à l'ensemble des francophones de Belgique, des programmes de radio et de télévision, par voie hertzienne, par câble ou tout autre moyen technique similaire qui permet l'accès, à des conditions respectant le principe d'égalité entre les usagers, à tous les programmes généraux et spécifiques de l'entreprise correspondant à sa mission de service public ».⁹²⁰ Cette disposition décrétable s'inscrit dans la pratique de la démocratie qui repose sur la capacité des citoyens d'avoir accès à un éventail d'information le plus large possible et d'émettre et de recevoir librement les opinions les plus diversifiées.

Elle est en parfaite harmonie avec la législation européenne qui considère que le service public de l'audiovisuel peut et doit même être présent sur Internet et sur les nouvelles plateformes en raison de sa mission d'intérêt général et des principes de neutralité et d'universalité.⁹²¹ En mettant à la disposition du citoyen cet éventail de sources d'information, la Communauté française de Belgique répond à ses obligations démocratiques d'offrir au public, à travers la RTBF, les meilleurs moyens pour satisfaire le besoin social d'information, d'éducation, de formation et de divertissement. En effet, comme le dit clairement le préambule du contrat de gestion de la RTBF, en vigueur, c'est « l'information qui constitue l'une des spécificités fortes du service. Compte tenu de la multiplication à l'infini de ses sources, la RTBF devra la confirmer et la certifier avant de pouvoir l'expliquer ».⁹²²

Le but principal de cette présence de la RTBF sur toutes les plateformes est d'en faire un « service public à l'égard de chacun et de l'ensemble des publics auxquels elle s'adresse par l'information, le divertissement, la formation et l'éducation ».⁹²³ Elle se veut un instrument d'expression et d'épanouissement de tous sans discrimination. Cette révolution technologique de la RTBF permet une consommation active de ce média audiovisuel, laissant plus de place à l'interactivité et au libre choix de l'auditeur ou du téléspectateur contrairement à sa consommation passive, caractéristique des médias audiovisuels traditionnels (radio et télévision).

L'autre avantage de cette multiplication des sources d'information de la RTBF est d'« encourager l'initiative, l'engagement, la participation, l'émancipation et le rapprochement, par une information à la portée de tous, en mettant l'accès sur les éléments essentiels des débats dans la Communauté française et sur l'éducation comme un des moyens d'accès à la connaissance et à la compréhension des enjeux de la société. La RTBF, par toutes ses plateformes, valorise les initiatives, les projets, en donnant accès au meilleur de l'innovation, de la créativité et des technologies, en concevant de nouveaux formats et en utilisant et promouvant de nouvelles technologies et de nouveaux modes d'interaction avec ses publics ».⁹²⁴

⁹¹⁹ E. LECLOART, « La concurrence entre presse écrite et médias audiovisuels de service public sur internet », in « Auteurs et Médias 2014/6 », Bruxelles, Larcier, p. 451.

⁹²⁰ Voir article 3 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, précité.

⁹²¹ E. LECLOART, op. cit., p. 461.

⁹²² Voir préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du quatrième contrat de gestion de la RTBF, cité ci-dessus, p. 3.

⁹²³ Idem, p. 4.

⁹²⁴ Ibid.

Dans le cadre de ses missions de service public, outre les plateformes de radio et de télévision, la RTBF développe et exploite une offre en ligne, faisant de l'internet et de ses réseaux sociaux, des médias à part entière aux côtés de la radio et de la télévision, permettant de mettre en œuvre des synergies stratégiques avec ses services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires et permettant de soutenir, enrichir, prolonger, compléter et anticiper ces mêmes services de médias audiovisuels.⁹²⁵

L'offre de services de médias audiovisuels linéaires comporte donc en radio, un bouquet de cinq chaînes énumérées ci-dessus destinées à ses auditeurs, articulées de manière complémentaire pour atteindre un large spectre de publics différents, dont deux chaînes généralistes et trois chaînes musicales, en télévision, un bouquet de trois chaînes généralistes, complémentaires entre-elles, visant à atteindre le plus grand nombre de téléspectateurs, constituant l'offre principale de la RTBF en télévision et accueillant l'essentiel des obligations de programmation. L'offre de services de médias non linéaires de la RTBF est accessible sur toutes les plateformes que ce média juge pertinentes dont notamment son site Internet, ses applications mobiles, etc.

C'est dans ce cadre qu'elle a été accusée devant la Cour d'appel de Mons par des représentants de la presse écrite pour ses activités de presse en ligne sur Internet et l'exploitation commerciale de ses activités numériques.⁹²⁶ Les représentants des journaux francophones belges et les éditeurs de presse (JFB) considéraient que par ces activités, la RTBF utilisait de manière illégale la dotation publique qui lui était octroyée en contrepartie de sa mission de service public. Ils lui reprochaient d'utiliser abusivement son site web pour la publicité et de violer les règles européennes du droit de la concurrence qui encadrent l'octroi d'aides d'État.⁹²⁷ La juridiction d'appel, confirmant le jugement du tribunal de commerce de Charleroi du 30 décembre 2011, a rejeté, dans son arrêt du 20 janvier 2014, la demande, en considérant que les termes du décret de 1997 fixant le statut de la RTBF étaient formulés de manière large et autorisaient à considérer que les activités en ligne de la RTBF s'inséraient aussi bien dans son objet social que dans sa mission de service public.⁹²⁸ La même Cour a relevé que la mission de service public consistant pour la RTBF à fournir au public des programmes de radio et de télévision pouvait être assurée par voie hertzienne, par câble, par satellite ou tout autre moyen technique. Elle s'est prononcée sans juridiction quant à la violation du droit européen de la concurrence.

Aujourd'hui, en Belgique, les contenus audiovisuels de la RTBF affluent de partout et sont accessibles à tous. Tout le monde peut donner et peut recevoir de l'information en tout lieu et à tous moments pourvu qu'il ait accès à l'internet. Sur le plan démocratique, cette évolution de la RTBF permet au public belge de la Communauté française d'accéder à plus de médias (la radio, la télévision et Internet) et d'influer sur les décisions politiques tant nationales, régionales que communautaires. C'est aussi un facteur attrayant pour les jeunes qui s'intéressent moins aux médias traditionnels (radio, télévision et presse écrite) mais sont plus intéressés par les nouvelles formes de médias et supports (en ligne, les téléphones, etc.). Elle permet de développer un journalisme citoyen qui concurrence bien que mal le journalisme professionnel dans la saisie et le traitement de l'information.

En situation de catastrophe naturelle ou d'autres événements de la vie (banditisme, terrorisme, etc.), elle permet l'immédiateté et la diffusion de l'information pour une éventuelle intervention par les personnes attitrées. Ces nouvelles technologies utilisées par la RTBF dans la réalisation de sa mission de service public constituent pour nous un progrès de la démocratie car ce sont des facteurs de promotion de la circulation de l'information et du débat qui en découle. Elles rendent ainsi l'information accessible par un bon nombre des citoyens qui peuvent à leur tour la communiquer à d'autres pour une large diffusion.

⁹²⁵ Article 42 du nouveau contrat de gestion de la RTBF précité.

⁹²⁶ Arrêt de la Cour d'appel de Mons du 20 janvier 2014 cité par Quentin VAN ENIS, « Les Journaux francophones de Belgique (JFB) c. RTBF : redéfinir le service public de l'information à l'heure de l'internet », in www.justice-en-ligne.be/article615.html

⁹²⁷ Idem.

⁹²⁸ Idem.

E. La présence internationale

Le statut de la RTBF comme entreprise publique autonome à caractère culturel et sa présence sur toutes les plateformes lui permettent de prester sa mission de service public, par voie électronique ou par Internet, sur le plan international, notamment en Europe et en Afrique. Pour élargir son audience et exporter la culture francophone de Belgique dans le monde, la RTBF a noué diverses alliances avec certaines chaînes étrangères comme Euronews, TV5 Monde et Arte. Les ventes à distance, les communications électroniques par ordinateur, par PVR (personnal video recorder), téléphone, smartphone, tablette, réseaux sociaux, sont autant de progrès réalisés sur le plan international. La RTBF est membre de l'Union européenne de radiotélévision. Elle est actionnaire de la chaîne d'information Euronews à 0,60 %, de la RMB à 99 %.⁹²⁹ Depuis 1984, elle est actionnaire, à raison de 11,1 % de TV5 Monde, avec cinq autres opérateurs de langue française, notamment TF 1, FR 2, FR 3, TSR et un consortium de télévisions du Québec et du Canada. Par sa participation à ces chaînes d'information (TV 5 Monde et Euronews), elle assure une présence internationale et exporte, de ce point de vue, la culture belge francophone, à travers le monde. Pour TV 5 Monde, elle fournit 15 % des programmes (magazines, émissions, informations, films, etc.).⁹³⁰

LA RTBF peut être écoutée et regardée dans le monde entier via son site Internet (www.rtbef.be) qui offre la possibilité d'écouter la radio en direct, de revoir un programme TV. Par satellite, la chaîne internationale de la RTBF diffuse une grande partie de ses émissions de la Première, de Vivacité et permet d'être à l'écoute de la Belgique, de son actualité politique, sociale, économique et culturelle.⁹³¹ La chaîne internationale est diffusée en Belgique et à proximité de ses frontières dans un rayon de 300 kilomètres autour de Bruxelles sur la fréquence 621 KHZ.⁹³² La Première, l'une de ses radios d'information et de culture, peut être également écoutée à l'étranger par téléphone.

Par cette présence internationale, la RTBF permet de renforcer la collaboration, la créativité, les échanges et la consolidation de la démocratie dans les pays de la Francophonie. Parlant des médias congolais, la RTBF fait partie des chaînes internationales (RFI, TV5 Monde, CNN, VOA, etc.) qui informent au mieux les populations de ce pays avec la radio de la Mission de l'ONU, la Radio Okapi. Ces médias remplissent objectivement leurs missions d'acteurs internationaux dans la consolidation de la démocratie et de l'État de droit. La RTBF internationale est captée, en RDC, 24 h sur 24 h sur le 99.2 FM (fréquences modulées). Avant et pendant les périodes de guerres, elle était captée sur ondes courtes dans les coins les plus reculés du Congo et constituait un canal d'information efficace. Malheureusement, elle n'émet plus sur ondes courtes (SW ou AM).

§ 3. Les inconvénients de cette communautarisation

Le contexte politique de crise et le clivage communautaire ne sont pas sans conséquences sur les médias de la Belgique et notamment sur la RTBF qui révèle la crise identitaire du pays qui est toujours menacé par un séparatisme.⁹³³ Malgré les mérites de ce média étudiés dans le paragraphe précédent, le transfert de compétence en matière audiovisuelle aux communautés présente des inconvénients sur les plans fédéral, démocratique et sur le fonctionnement des médias belges. Ceux-ci peuvent constituer des entraves à la promotion de ce média ou peuvent constituer des facteurs de discrédit par les autres communautés.

⁹²⁹ Voir encyclopédie électronique, in www.wikipedia.org

⁹³⁰ Idem.

⁹³¹ Voir à ce sujet, la RTBF in, www.rtbef.be

⁹³² Idem.

⁹³³ M. Lits, op.cit., p. 2.

A. Sur le plan fédéral

La notion de fédéralisme fait référence à la fois à un ensemble d'institutions mais aussi à un ensemble de principes et de valeurs qui doivent présider à leur mise en place et à la cohabitation entre celles-ci. À cet égard, le fédéralisme s'analyse, non seulement sous l'angle d'organisation du pouvoir de l'État mais aussi sous l'angle des idéaux (telles que l'unité, la solidarité, la diversité et la coopération) et des représentations. À ce sujet, Marc Lits note que « La Belgique est un État fédéral au sein duquel l'ensemble des compétences en matière de culture, d'information, de presse et d'audiovisuel dépend depuis 1970 des pouvoirs communautaires. Il n'y a donc plus de radiotélévision belge, émettant pour l'ensemble de la nation mais deux organismes publics distincts, la RTBF pour la communauté française et le VRT pour la Communauté flamande. »⁹³⁴

Il considère que « les découpages politiques et linguistiques, renforcés par la dispersion des consommations télévisuelles rendent plus problématique que jamais l'affirmation d'une identité nationale ou régionale. »⁹³⁵ Puisqu'il n'y a pas de chaîne publique nationale, les chaînes, tant publiques que privées, présentent prioritairement une information relative à leur Communauté d'appartenance, avec une ignorance quasi totale des événements survenant dans l'autre Communauté.⁹³⁶ La RTBF, par exemple, accorde plus de place aux réalités publiques de la France (élections, sport, culture...) que de la Flandre.⁹³⁷ Pour lui, les médias de la Belgique fédérale révèlent davantage la crise identitaire d'un pays aux portes du séparatisme qu'ils ne construisent une identité forte. Il en serait peut être de même pour la VRT qui accorderait aussi plus d'importance aux événements publics des Pays-Bas qu'à ceux du Sud du pays. La BRF ferait la même chose et consacrerait plus d'importance aux événements allemands. Dans ces conditions, la communautarisation qui a été un de principaux critères de séparation de ces médias devient un facteur d'éloignement, voire de méfiance de l'autre.

Il nous semble que Marc Lits a raison à plus d'un titre. En effet, l'une des fonctions fondamentales de la presse ou d'un média est de contribuer à construire l'unité nationale au sein d'un État. Qu'il soit communautaire ou global, le fédéralisme belge est non seulement un système d'organisation de l'État mais il représente aussi un ensemble de principes et de valeurs, sans lesquels il n'y aurait pas d'État fédéral en Belgique. Le rôle de ces médias dans le fonctionnement de la démocratie belge serait de contribuer au renforcement de la cohésion sociale et de l'identité nationale. Ils véhiculeraient les cultures des uns et des autres à travers le pays. Les manières de vivre, le savoir-faire, les traditions des uns et des autres seraient expliquées par ceux-ci à toutes les couches de la population.

À ce propos, Alain Gagnon pose cette question pertinente : « Une fédération peut-elle être fondée sur un sentiment de méfiance mutuelle ? ».⁹³⁸ À juste titre, il met l'accent sur le fait que la culture des valeurs fédérales est une condition nécessaire de l'existence de l'État fédéral et il s'attache davantage à dégager les dimensions morales et normatives sous-tendant les États fédéraux, en d'autres termes, la culture fédérale, dont les valeurs fondamentales sont l'unité, le respect mutuel, la reconnaissance, la dignité de chaque communauté ou de chaque nation, la tolérance, la réciprocité, l'intégrité, la solidarité et la coopération.⁹³⁹

L'État fédéral est aussi régi par un ensemble de principes organisateurs dont les plus importants sont l'autonomie, la participation, l'égalité, la gestion de la diversité et la coopération. Ces principes sont expressément consacrés par la Constitution. Le principe d'autonomie est celui qui permet le développement des institutions, des normes juridiques propres à chaque composante de l'État fédéral.

⁹³⁴ M. Lits, op. cit., p. 1.

⁹³⁵ Ibid.

⁹³⁶ Idem, p. 2.

⁹³⁷ Ibid.

⁹³⁸ A. GAGNON, « L'âge des incertitudes. Essai sur le fédéralisme et la diversité nationale », Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, p. 224, cité par S. CHAMPEAU, « Fédéralisme et pactisme : la voie canadienne », in www.laviedesidees.fr

⁹³⁹ Idem, p. 3.

Il s'agit d'une autonomie de décisions, de gestion dans plusieurs domaines de compétences (dont la règle reste la répartition et la subsidiarité) sans aucun contrôle de tutelle.

Le principe de participation exige que des entités fédérées participent à la direction de la politique fédérale au sein des instances fédérales chargées de l'élaborer et d'effectuer les révisions de la constitution fédérale. Ce principe est une certaine garantie de leur implication à toute modification de celle-ci qui leur confère le droit de s'autogérer. Cette participation de plusieurs acteurs rend l'action fédérale plus transparente et démocratique.

Le principe d'égalité est non seulement un principe du fédéralisme. Il est aussi un principe démocratique consacré par tout État de droit. Il est imposé aussi aux médias, notamment à la RTBF concernant l'accès de tous à l'information. Ce principe garantit aux composantes de l'État fédéral une égalité de traitement sans distinction et rend possible l'unité dans la diversité. Le principe de coopération consiste en des mécanismes permettant aux entités fédérées de coopérer entre elles et avec l'État fédéral.

Tous ces principes et toutes ces valeurs ou du moins certains d'entre eux sont aussi ceux que prône tout État de droit démocratique. Ils devraient servir de contenus des programmes d'émissions des médias belges dont la RTBF pour consolider, non seulement l'État fédéral mais aussi le fonctionnement de la démocratie et de l'État de droit. Un média ne peut pas servir de repli identitaire ou d'instrument d'exclusion des autres à l'instar de la RTL au Rwanda qui a servi d'outil de la propagande génocidaire. La RTBF comme service public de radiodiffusion et de télévision ne devrait pas continuer à servir les intérêts des seuls francophones et ne devrait pas être utilisée de quelque manière que ce soit pour recouvrer une certaine autonomie identitaire. Il reste un média qui doit servir la démocratie belge dans son ensemble et contribuer à reconstruire des relations égalitaires et solidaires entre l'État fédéral et les entités fédérées et entre entités fédérées.

Pour cela, il est donc urgent pour la RTBF de redresser la barre fédérale en réactualisant, dans des émissions, des séances de vulgarisation de ces valeurs d'égalité, d'équité et de liberté pour chacune des composantes de l'État fédéral. Elle devra favoriser les échanges permettant d'éclairer les citoyens sur ces différents concepts (État fédéral, État de droit, démocratie) car ils ne disposent pas tous des mêmes informations ni des mêmes connaissances sur ce système. Il en va de même des autres médias belges qui devront vite revenir à la raison en observant les principes propres à la presse, notamment ceux d'universalité de service, de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et de pluralisme, sans lesquels, il n'y a point de presse et de démocratie. En effet, le grand méfait du fédéralisme communautaire est la rupture des liens et de la cohésion nationale, la rupture entre les communautés ou les régions, le repli identitaire et l'exclusion de l'autre, le nationalisme, etc. Il serait bien dommage que les médias belges aient servi le séparatisme latent au lieu de servir le fédéralisme et la démocratie. Le retour et le recours urgent à ces principes sont une nécessité.

B. Sur le plan démocratique

Sans vouloir passer en revue toutes les définitions de la démocratie proposées dans cette étude, rappelons au passage que la démocratie est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple. Robert Dahl, dans son ouvrage « Qui gouverne ? », édifie pleinement car il propose de considérer que c'est le peuple dans son ensemble qui détient le pouvoir qui se trouve dispersé entre les différents groupes sociaux et maîtrisé par une pluralité d'acteurs autonomes.⁹⁴⁰ En effet, il part d'un postulat : l'accession à des postes politiques de direction nécessite un certain nombre de qualités (ou selon son expression de « ressources » : la richesse, la compétence et le prestige. À partir de l'exemple de sa

⁹⁴⁰ M. LOISON, « Redonner la confiance au peuple », *Éthique publique* (en ligne), vol. 13, n° 21 2011, citant Robert DAHL, « Who governs ? Democracy and power in American city », New Haven, 1965, le 26 janvier 2015.

ville natale de New Haven (ville du Connecticut où est située l'Université de Yale où il fut professeur), il constate qu'il y a une pluralité d'élites. Les différentes élites doivent donc s'allier pour prendre des décisions communes finales. Il parle de système de pouvoir pluraliste compétitif et équilibré et considère ce pluralisme politique comme provenant d'un pluralisme social.

Nous pensons que dans une communauté, le pluralisme social exige la participation de tous à la gestion de la chose publique. Pour cela, il faut instruire davantage les différentes couches sociales, leur donner la parole par l'intermédiaire des organes d'expression comme la RTBF. C'est ce qu'affirme Amartya Sen pour qui « la démocratie consiste non seulement dans le respect de la règle de la majorité mais aussi dans la protection des droits et des libertés des personnes, dans l'accès universel aux prestations et droits sociaux, dans la participation aux délibérations publiques et dans l'accès à l'information ».⁹⁴¹

Ce point est aussi défendu par John Stuart Mill qui expose, dans son célèbre ouvrage « De la liberté », les motifs qui fondent l'accès de tous à l'information et à la libre expression.⁹⁴² D'après cet auteur, une opinion qu'on réduit au silence peut être bien vraie, même si fausse globalement, une opinion peut contenir une part de vérité. Il estime que sans confrontation avec son contraire, une vérité sera professée comme un préjugé et verra ses fondements s'étioler.⁹⁴³ Il nous semble que la communautarisation linguistique de la RTBF peut consister à priver la parole aux autres composantes de la société belge ne parlant pas français et pêche contre les principes démocratiques et médiatiques d'égal accès à l'antenne, de pluralisme et de participation. Elle pêche également contre le principe d'universalité du service public de radiodiffusion et de télévision. En effet, un service public de radiotélédiffusion est un service créé par une institution publique (État, Communauté, Région, province, commune, etc.) pour le public, financé par le public et contrôlé en principe, par le public.

D'après l'UNESCO, par public, il faut entendre la population entière du pays qu'est chargé le média public de desservir.⁹⁴⁴ Pour la même organisation, l'expression « population entière » a un double sens, à savoir ⁹⁴⁵:

- 1° un sens de couverture technique, c'est-à-dire chaque ménage se trouvant dans la zone de service devrait être en mesure de recevoir les programmes diffusés ;
- 2° un sens de diversité qui englobe tous les groupes et secteurs de la société (riches et pauvres, jeunes et vieux) sans discrimination culturelle, religieuse, politique, etc.

Ces définitions onusiennes du service public et de la population se rapprochent évidemment du principe de service universel qui est utilisé communément dans d'autres services publics axés sur les résultats, tels que l'eau, le gaz, l'électricité, la téléphonie et les transports publics. Concrètement, cela signifie que la RTBF doit assurer une programmation qui comprend des informations, du développement culturel, du divertissement, de l'éducation et des conseils pour des citoyens de tous âges et de toutes catégories sociales et qui est présente sur plusieurs plateformes (chaînes généralistes, chaînes thématiques, réseaux sociaux, etc.).

Le principe d'égalité a valeur constitutionnelle : «...Les Belges sont égaux devant la loi... ».⁹⁴⁶ Il signifie que tous les citoyens doivent être traités équitablement. Les seuls facteurs qui peuvent établir une distinction sont le mérite, la compétence et le talent. En matière d'information, il postule que tous les citoyens accèdent équitablement à l'antenne des médias pour participer consciemment à la vie

⁹⁴¹ AMARTYA SEN, « L'économie politique », N° 27, PNUD, juillet 2005, in www.pnud.org

⁹⁴² J.-H. GUAY, « Libéralisme et médias : entre l'ordre et le désordre », Éthique publique (en ligne), vol. 15, n°11 2013, URL : <http://ethiquepublique.revues.org/1055>, citant John Stuart Mill, « De la liberté », traduit de l'anglais par Laurence Lenglet à partir de la traduction de Dupont White en 1860, Chicoutimi, Université du Québec.

⁹⁴³ Idem, p. 30.

⁹⁴⁴ UNESCO, « Radiodiffusion de service public-Modèle de loi », document avec note introductive et commentaires explicatifs du Dr. Werner RUMPHORST, 21 décembre 2007, URL : <http://www.unesco.org/ci/fr/files>

⁹⁴⁵ Idem, p. 2.

⁹⁴⁶ Voir article 1^{er} de la Constitution belge précitée.

publique et aux actions de développement social. Il leur faut une information juste, régulière, complète, plurielle et indépendante. L'expérience passée ne devrait donc pas être répétée car ce sont, en effet, des réclamations identitaires qui sont à la base de la scission de l'UNR en trois médias audiovisuels communautaires, chacun motivé par la conservation de sa culture ou de sa langue. Elle s'est singularisée pour les uns et pour les autres, par le refus de la domination et la construction d'une identité et par la recherche d'une relance économique et culturelle. La conséquence sur le plan médiatique est un discours monoculturel qui exclut d'autres discours. Les médias issus de cette scission sont utilisés finalement pour la survie de chaque groupe ou communauté au lieu d'être d'abord des acteurs de la démocratie.

La majorité francophone risque de s'en servir au détriment des minorités qui devront subir les décisions de celle-ci. La RTBF devrait d'abord aider celles-ci à s'intégrer dans le grand ensemble belge. Faute d'accès à ce média public, l'autre conséquence, sera la création d'autres petits médias identitaires qui seront utilisés comme instruments de survie pour des cultures menacées et pour assurer le lien entre les membres des différentes petites communautés installées en Belgique. Ces médias peuvent-ils se transformer en espaces publics embryonnaires et servir ainsi à véhiculer les mêmes valeurs universelles que la RTBF ou même les autres médias privés de la Communauté française ? La réponse à cette question est controversée. Certains considèrent que la diversité des médias mobilisés par la transmission des constructions identitaires est égalée par celle de leurs publics. Les uns ont tendance à être exclusivement le média d'un groupe donné, d'autres sont partagés avec le reste de la population.⁹⁴⁷ D'autres considèrent par contre que loin de protéger les modes de vie traditionnels, la construction de cultures de l'exil a servi de rite de passage vers un instrument d'acculturation à la société d'accueil.

C'est dans ce sens, heureusement, que l'article 9 du décret SMA du 27 février 2003 interdit la diffusion des programmes contraires aux lois ou à l'intérêt général portant atteinte au respect de la dignité humaine ou contenant des incitations à la discrimination, à la haine raciale ou à la violence, en particulier pour des raisons de race, de sexe, de nationalité, de religion ou de conception philosophique ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime nazi pendant la Seconde Guerre mondiale ainsi que toute autre forme de génocide.⁹⁴⁸ Le même décret interdit la diffusion des programmes qui favorisent un courant de pensée, de croyance ou d'opinion, constituant une menace pour les libertés fondamentales garanties par la Constitution ou la Convention européenne des droits de l'homme ou visant à abuser de la crédulité du public.⁹⁴⁹

Il est donc impérieux que la RTBF assure effectivement sa mission de service public de radiodiffusion et de télévision comme la lui a confiée le décret organique du 14 juillet 1997 qui organise aussi son statut et qui lui impose de rassembler des publics les plus larges possible, d'être un facteur de cohésion sociale en clarifiant les enjeux démocratiques de la société et en contribuant au renforcement des valeurs sociales, notamment par une éthique basée sur le respect de l'être humain et du citoyen.⁹⁵⁰ Pour cela, La RTBF devra être réellement accessible à tous les publics et doit s'adresser à toutes les couches de la population dans toutes les formes d'exigence, en étant un réseau de partage et d'échange culturel, un réseau de récits créateurs de liens entre tous les individus, les communautés et en encourageant la participation dans les activités informatives, divertissantes, sportives, etc. Elle doit favoriser le mieux-vivre ensemble dans la diversité en mettant en œuvre une réelle sphère publique permettant à tous les citoyens de se forger une opinion et de propres idées en faveur de l'inclusion et de la cohésion sociale. Elle devra accorder une attention spéciale aux minorités, par des programmes spécifiques, pour lutter contre la discrimination, les préjugés et les partis pris qui entravent la jouissance égale par certains groupes du droit à la liberté d'expression.

⁹⁴⁷ D. DAYAN, « Médias et diasporas », in « Les cahiers de médiologie », Paris, Gallimard, 1997, pp. 91-97.

⁹⁴⁸ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 24, citant l'article 9 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, M.B., n° F. 2003-1505, du 17 avril 2003.

⁹⁴⁹ Ibid, p. 24.

⁹⁵⁰ Voir l'article 3, § 3 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF précité.

C. Sur le plan médiatique

La communautarisation de la RTBF pose un sérieux problème d'accessibilité et de compréhension. Elle limite l'espace public des débats et de la réflexion. Aux termes de l'article 3 du décret du 14 juillet 1997, la mission de service public de la RTBF « est assurée en priorité par une offre au public, notamment à l'ensemble des francophones de Belgique ». Quid des néerlandophones, germanophones, turquephones, arabophones, swahiliphones, anglophones, etc. ? Ces derniers n'ont-ils pas besoin d'être aussi informés ? En effet, le nombre de citoyens belges ayant accès à l'information diffusée par ce média ou mieux à tous ses programmes, se trouve fort réduit à cause, non seulement de sa langue française de diffusion mais aussi à cause de la limitation décrétable des destinataires. En matière de radios locales, le législateur communautaire exige que les radios diffusant en une langue autre que le français soient susceptibles de devoir fournir la traduction intégrale de tout propos tenu sur antenne dans une autre langue que le français, afin de vérifier le respect des obligations fixées par le cahier des charges.

Cette limitation remet en cause la fonction de forum civique de la RTBF (car elle ne donne pas la parole à toutes les composantes de la société belge et n'est pas accessible à tous). Ladite réduction de l'audience et de l'accès à l'information de toutes les autres populations ne parlant pas la langue française et ne l'écoutant pas, empêche celles-ci de participer activement au fonctionnement de la démocratie et porte atteinte à la Convention de l'UNESCO adoptée à Paris le 20 octobre 2005 lors de sa 33e session sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

En effet, cette Convention impose aux États parties de protéger et de promouvoir la diversité des expressions culturelles en créant les conditions permettant aux différentes cultures de s'épanouir et d'interagir librement de manière à s'enrichir mutuellement pour encourager le dialogue entre ces cultures et les échanges en faveur du respect interculturel et d'une culture de la paix dans la société.⁹⁵¹ L'UNESCO rappelle que la diversité culturelle qui s'épanouit dans un cadre de démocratie, de tolérance, de justice sociale et de respect mutuel entre les peuples et les cultures, est indispensable à la préservation de la paix et de la sécurité aux plans local, national et international.⁹⁵² Pour cet organe de l'ONU « la liberté de pensée, d'expression et d'information de tout citoyen ainsi que la diversité des médias », permettent l'épanouissement des expressions culturelles au sein des sociétés.

La limitation de la langue de diffusion de la RTBF et de son audience porte ainsi atteinte au principe d'égale dignité et du respect de toutes cultures, y compris celles des personnes appartenant aux minorités nationales. Elle viole les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication ainsi que la possibilité pour les individus concernés de choisir leur expression culturelle. Heureusement que l'article 4 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française portant approbation du quatrième cahier des charges de la RTBF pour les années 2013 à 2017, apporte un correctif à cet état de choses. Il stipule que « ...la RTBF doit en conséquence s'adresser à l'ensemble des publics de la Fédération Wallonie-Bruxelles, quelques soient leurs origines et leurs cultures, ainsi qu'à tous ceux qui s'y rattachent par la langue ou la culture et, à ce titre, elle aspire à rassembler les publics les plus larges... ».⁹⁵³

Malgré cette disposition, dans les faits, rien ne change dans le fonctionnement de la RTBF. Comme nous pouvons aisément le constater, le but de cette disposition est d'intégrer davantage les populations belges issues de l'immigration parlant français et résidant à Bruxelles, pour minoriser considérablement les néerlandophones de la capitale. En effet, la démocratie participative exige que les institutions médiatiques permettent d'accroître l'implication et la participation de tous les citoyens

⁹⁵¹ Article 1^{er} de la Convention de l'UNESCO du 20 octobre 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, URL : www.unesco.org

⁹⁵² Idem, § 4 du préambule.

⁹⁵³ Voir article 4 (participation à la diversité et garantie de l'accès de tous) de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du quatrième contrat de gestion de la RTBF pour les années 2013 à 2017, M.B. du 1^{er} mars 2013, p. 13043, sur www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl

dans le débat public et la prise de décisions politiques en connaissance de cause. Une attention particulière devrait y être accordée dans le but de faire de ce média un espace public ou un forum multiculturel. Cette exigence répond d'ailleurs du statut international de Bruxelles où résident plusieurs autres peuples européens parlant plusieurs autres langues comme l'anglais, l'espagnol, le russe, l'arabe, l'albanais, etc. Sophie Léonard ne dit pas autrement quand elle fait de l'accessibilité et de la compréhension médiatiques une condition sine qua non de la démocratie : « pour s'approprier les grands débats qui déterminent notre avenir, pour jouer son rôle de stimulant positif du modèle démocratique, le citoyen doit avoir accès à une information qui rende compréhensible, sans pour autant la nier, la complexité des enjeux sociétaux, ce qui implique par exemple une mise en contexte systématique des faits ».⁹⁵⁴

Pour cette fin, il faut une deuxième ou plusieurs langues de diffusion de l'information (l'anglais par exemple, le néerlandais, etc.) et une certaine enculturation par les échanges permettant la reconnaissance de toutes les spécificités sociétales (traditions, religions, us et coutumes, etc.) qui peuvent apporter un plus à la culture Wallonne. Il faut savoir que toutes ces populations, minoritaires ou non, en Wallonie comme à Bruxelles, sont dépendantes des activités de la RTBF en rapport avec leurs cultures ou de leurs choix politiques car elles ne disposent pas toutes de support d'expression. La RTBF devra ouvrir ses portes aux autres langues, nationales et internationales, pour accroître, non seulement, son audience et son accessibilité mais aussi pour renforcer l'unité nationale menacée par un communautarisme exagéré et pour son rayonnement international. La langue est un facteur d'ouverture et non un facteur de cloisonnement à l'ère de la mondialisation de la démocratie et de la société mondiale de l'information.

Il convient de signaler que la participation citoyenne de tous, par la confrontation d'arguments, remplit une fonction identitaire, celle de s'affirmer et de se faire connaître aux autres. Pour l'expression des publics éloignés, c'est souvent cette identité qui est le ressort de celle-ci. Elle est le résultat d'un décalage entre l'image projetée par le groupe et l'image que le groupe a de lui-même. Stigmatisé, un groupe cherche à s'approprier ce stigmate et à l'inverser ou tout au moins à en faire une ressource identitaire mobilisable. Bref, la participation de tous à l'espace public est un facteur de paix et de cohésion sociale, un forum de compréhension des uns et des autres. Il est un des préalables incontournables du pluralisme d'opinions et de la gestion de la diversité dans un État fédéral. Donner la parole à toutes les composantes de la société permet l'accès équitable à une gamme riche et diversifiée d'expressions culturelles provenant du monde entier. L'accès de ces cultures aux moyens d'expression et de diffusion constitue des éléments importants pour mettre en valeur la diversité culturelle et encourager la compréhension mutuelle.⁹⁵⁵

La RTBF devrait favoriser et développer la compréhension de l'importance des autres cultures par le biais des programmes d'éducation et de sensibilisation accrue du public en encourageant la créativité et en renforçant les capacités de production dans le domaine de son industrie culturelle (encourager la production de films dans les autres langues qui seront traduites par exemple).

Section 2 — Le statut et la reconnaissance de la mission de service public de la RTBF

Dans cette section, il est question de montrer la place que les pouvoirs publics communautaires francophones de Belgique accordent à la RTBF et la reconnaissance, par ces derniers, du rôle d'acteur majeur dans le fonctionnement de la démocratie. Il est donc nécessaire d'étudier le statut de ce média car c'est de celui-ci que dépendent, d'une part le degré de protection et d'autre part, les règles ou les principes de fonctionnement, de son indépendance, de son autonomie et la légitimité de sa mission. Il

⁹⁵⁴ S. LÉONARD, « Pluralisme des médias et démocratie. La logique médiatique fabrique-t-elle de l'uniformité ? », in www.iteco.be/antipodes/presse-radio-tele-Medias

⁹⁵⁵ Article 7 de la Convention de l'UNESCO du 20 octobre 2005 précitée.

est tout autant question d'analyser les différentes conséquences relatives aux nombreuses modifications du statut de la RTBF comme média de service public, tant il est vrai que souvent ces modifications sont justifiées par la recherche de financement de ce service. En effet, depuis 1997, la RTBF a le statut d'entreprise publique autonome à caractère culturel, ce qui lui confère une autonomie d'initiative et de gestion.

Il s'agit de vérifier notre postulat, mieux, notre première hypothèse de travail selon laquelle la reconnaissance juridique et institutionnelle permet aux médias d'assurer leur rôle en toute liberté et en toute indépendance dans le fonctionnement d'une démocratie. L'organisation institutionnelle, la constitution, les lois, les décrets, les arrêtés et les règlements sont autant d'atouts pour l'exercice et la promotion de la liberté de la presse. Pour cela, les différents textes relatifs à cet exercice doivent être suffisamment clairs, précis, accessibles et adéquats et doivent être en parfaite harmonie avec les normes internationales en la matière. Ils doivent viser à créer un environnement propice à l'évolution du média plutôt qu'à le soumettre à un arsenal de contrôles qui ne seraient autre qu'une censure déguisée.

Compte tenu du rôle démocratique crucial que joue la RTBF dans la sphère politique belge, des législations fédérales et communautaires lui assurent une protection constitutionnelle solide par son statut mais lui assignent aussi des responsabilités et des obligations liées à tout service public de radiodiffusion. Selon l'autorité communautaire, « la RTBF, en tant que service public de radiotélévision..., est un acteur essentiel de l'espace démocratique de la Communauté française parce qu'elle est une source d'information importante pour les citoyens et un facteur important dans la constitution des valeurs et des opinions de la population. Elle joue un rôle capital dans la production audiovisuelle, l'identité et la diversité culturelle, le pluralisme des médias, la cohésion sociale, la promotion des libertés fondamentales et le fonctionnement de la démocratie. »⁹⁵⁶ Il s'agit en quelque sorte d'une reconnaissance institutionnelle du rôle de la RTBF dans le fonctionnement de la démocratie communautaire.

§ 1. Les bases légales de la liberté d'expression et de la presse de la RTBF

En effet, en Belgique en général et en Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) en particulier, le système législatif accorde une reconnaissance générale de l'importance de la liberté et de l'indépendance de la presse ainsi que de la liberté d'expression. C'est ainsi que la RTBF est dotée d'un cadre juridique et législatif intégrant les différentes évolutions institutionnelles communautaires et les normes législatives du cadre audiovisuel européen.

La Constitution belge d'abord, en son article 19 garantit ces deux libertés mais en prévoit la répression des délits commis à l'occasion de leur usage : « La liberté de manifester ses opinions en toute liberté est garantie, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté ». L'article 25 de la même Constitution réaffirme l'indépendance et interdit à jamais la censure de la presse, renforçant ainsi la reconnaissance du rôle de la presse dans le fonctionnement de la démocratie belge : « La presse est libre, la censure ne pourra jamais être établie, il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi ». Jusqu'en 2011, la jurisprudence de la Cour de cassation considérait que cet article 25 de la Constitution s'appliquait uniquement à la presse écrite et non à la presse audiovisuelle et que le juge belge des droits et des libertés fondamentaux pouvait restreindre préventivement la liberté d'expression de la presse s'il l'estimait nécessaire pour la

⁹⁵⁶ Voir préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du quatrième contrat de gestion de la RTBF pour les années 2013 à 2017, M.B. du 1^{er} mars 2013, p. 13043, URL : www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl

protection de ces attributs. Depuis l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 mars 2011, la presse audiovisuelle et partant, la RTBF, sont aussi couvertes par l'article 25.

En effet, en 2001, une émission intitulée « Au nom de la loi » de la RTBF, consacrée aux erreurs médicales, a été interdite de diffusion par le juge des référés de Bruxelles, à la demande d'un médecin neurochirurgien qui craignait que l'émission porte atteinte à son honneur et à sa réputation. La décision d'interdiction fut confirmée en appel et le pourvoi en cassation, introduit par la RTBF, fut rejeté. La RTBF estimait à titre principal que l'article 25 de la Constitution qui interdit la censure, empêchait qu'une telle mesure soit ordonnée. À titre subsidiaire, elle soutenait qu'en toute hypothèse, il n'existait pas, en droit belge, une loi au sens où l'entend la Convention européenne des droits de l'homme qui autorisait le juge belge à ordonner une telle mesure.

Sur le plan continental européen et de l'Union européenne, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique à ce média communautaire. Selon Furrer, « le principe de liberté d'information doit également être respecté en ce qui concerne les activités de radiodiffusion et de télévision, même lorsque celles-ci sont organisées dans le cadre d'un régime d'autorisation rendu nécessaire par la limitation des moyens techniques de diffusion disponibles (fréquences) et des ressources financières et technologiques requises. La liberté d'information est alors garantie par l'indépendance et l'autonomie des organismes de radio et de télévision titulaires d'une autorisation par rapport aux autorités publiques pour tout ce qui concerne la gestion du service et les programmes à diffuser ».⁹⁵⁷

Sur le plan européen, plusieurs directives de l'Union européenne garantissent la liberté d'expression de la RTBF. Nous en citons :

- 1° la directive du 11 décembre 2007 relative aux services de médias audiovisuels (SMA) transposée en droit de la Communauté française par le décret du 5 février 2009 et sa version codifiée ;
- 2° la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relative à la fourniture de services de médias audiovisuels.⁹⁵⁸

Sur le plan fédéral, la loi du 16 mars 1954 sur les organismes d'intérêt public (catégorie B) modifiée par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et la loi du 16 juillet 1973 relative à la protection des tendances idéologiques et philosophiques, s'appliquent toujours à la RTBF malgré que l'audiovisuel relève de la compétence des communautés. Une loi importante du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques vient s'ajouter à cette législation fédérale.

Sur le plan communautaire, c'est le décret organique du 12 décembre 1977 portant statut de la Radiotélévision belge de la Communauté culturelle française qui en est le texte fondateur. Celui-ci a été plusieurs fois modifié compte tenu de l'évolution sociopolitique et technique pour donner place au décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF et à plusieurs autres arrêtés d'application pris par l'exécutif de ladite Communauté. En ce qui concerne le contrôle de la RTBF, outre le décret portant son statut et le contrat de gestion (cahier des charges), le décret du 17 juillet 1987 confie ce rôle au CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel).

Cette abondante législation européenne, nationale et communautaire, est complétée et renforcée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est l'occasion de citer un de ses

⁹⁵⁷ Communication de M. FURRER, ancien chef de division des affaires juridiques de la Commission au colloque de Strasbourg de la SFDI sur la circulation des informations et le droit international, Paris, Pédone, 1978, p. 70.

⁹⁵⁸ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), Journal officiel de l'Union européenne L 95/1 FR, du 15 avril 2010, in www.stradalex.org

célèbres arrêts, l'arrêt RTBF contre la Belgique qui a condamné ce pays pour atteinte à la liberté d'expression prévue à l'article 10 de la convention, dix ans après que la justice belge eut interdit à la RTBF de diffuser un reportage, à la demande d'une personne mise en cause dans son émission « Au nom de la loi », pour ses ingérences préventives dans l'audiovisuel.⁹⁵⁹ Il en est de même de la jurisprudence nationale en matière de liberté de la presse.

§ 2. Nature et statut actuel de la RTBF

Selon l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Communautés française, flamande et germanophone, ont compétence pour créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises dont elles fixent par décret, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle. Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital.⁹⁶⁰ C'est dans cette logique consécutive à la fédéralisation de la Belgique que le Conseil culturel de la Communauté française a créé par le décret du 12 décembre 1977, la RTBF comme établissement public jouissant d'une autonomie culturelle pour assurer le service public de radiotélévision. Ce statut qui fit de la RTBF un organisme parastatal, était inspiré de la loi du 16 mars 1954 sur les organismes publics (catégorie B) qui sera jugée trop rigide par certains,⁹⁶¹ et qui sera modifiée par la loi du 21 mars 1991 portant réformes de certaines entreprises publiques économiques autonomes qui se voulaient plus souple et adaptées à la logique économique du moment.

En vertu de l'article 2, alinéa 2 de ce décret, la Communauté française assigna à la RTBF une mission générale de service public : « L'institut arrête le programme de ses émissions et les modalités de leur exécution en fonction d'une quadruple mission : l'information, le développement culturel, l'éducation permanente et le divertissement ».⁹⁶² Benoît Jadot et François Ost considèrent que cette mission de service public confiée à la RTBF n'était pas clairement définie par le législateur communautaire qui précisera plus tard, dans les différents contrats de gestion les termes de chaque notion (information, développement culturel, éducation permanente et divertissement).⁹⁶³

Cette autonomie décrétaire confère une liberté et une indépendance à ce média face aux pouvoirs publics qui lui concèdent un monopole de radiotélévision jusqu'aux années 80 au cours desquelles, la RTBF est organisée comme un service public mais gérée par un organisme public dont la gestion est taillée sur le modèle du privé. Elle est confrontée à une concurrence du secteur privé sans en avoir les moyens pour y faire face. Cette même période est marquée par la multiplication des radios et des télévisions privées qui fonctionnaient dans une sorte d'anarchie. Ce qui va pousser le législateur communautaire à encadrer ce secteur privé par le décret du 17 juillet 1987 sur les télévisions privées, locales et communautaires qui vont exacerber la concurrence. La tendance est de substituer au monopole public la concurrence, à la gestion publique la gestion privée.

Mais dans l'entre-temps le pouvoir politique ne s'est pas empressé de redéfinir les missions du service public à la lumière de l'évolution financière et technologique. Pour permettre à la RTBF de réaliser sa mission initiale et de se maintenir dans ce contexte marqué non seulement par la concurrence du secteur privé mais aussi par l'évolution technique et technologique, plusieurs textes seront adoptés pour confirmer son statut public, renforcer son autonomie de gestion, préciser le rôle des différents organes de gestion, prévoir un assouplissement du statut du personnel et jeter les bases d'une

⁹⁵⁹ Cour eur. D. H., arrêt RTBF c. Belgique, 29 mars 2011, req. n° 50084/06, URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng>

⁹⁶⁰ F. DELPERE et D. RENDERS, « Code constitutionnel ». Texte en vigueur au 1^{er} septembre 1996, Bruxelles, Bruylant, p. 371. Voir aussi l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B. du 15 août 1980.

⁹⁶¹ F. JONGEN, « Syllabus de cours de droit de médias », UCL, 2001-2002, p. 14. et B. JADOT, F. OST, (dir.), « Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ? », Bruxelles, FUSL, 199, pp. 89 et ss.

⁹⁶² Voir article 2, alinéa 2, du décret du 12 décembre 1977, M.B., n° 20164 du 14 janvier 1978, p. 365.

⁹⁶³ B. JADOT, F. OST (dir.), op. cit., pp. 89 et ss.

redynamisation de l'établissement et des centres régionaux, accorder l'accès à la publicité commerciale.⁹⁶⁴ Évelyne Lentzen note que « le statut de la RTBF du 12 décembre 1977 a été modifié à huit reprises ».⁹⁶⁵ Il reste que depuis lors, le contexte médiatique belge est mouvant et doit s'adapter non seulement à la situation sociopolitique mais aussi au droit européen et à la technologie du moment.

Actuellement, c'est le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF (modifié par les décrets du 19 décembre 2002, du 9 janvier 2003, du 2 décembre 2005, du 15 décembre 2006, du 19 juillet 2007, du 13 décembre 1997, du 30 avril 2009, du 17 juillet 2013, du 17 octobre 2013 et du 29 janvier 2015) qui a attribué à la RTBF le nouveau statut d'entreprise publique autonome à caractère culturel dotée de la personnalité juridique.⁹⁶⁶ Aux termes de l'article 2, « L'entreprise assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique ». Depuis lors, comme service public de l'audiovisuel, elle doit faire face à la concurrence des médias du secteur privé (comme la RTL-TVI) avec lesquels elle doit cohabiter. Il en va ainsi du fonctionnement de la démocratie belge qui exige une diversité médiatique (public, privé, associatif, etc.).

Avant ce décret inspiré de la loi de 1991, elle jouissait du statut d'un établissement public à l'instar de la Sabena, de la régie des postes, etc. qui étaient sous le régime de la loi du 16 mars 1954, sur les organismes d'intérêt public jugée trop rigide.⁹⁶⁷ C'est pour concilier l'impératif de service public de la radio et de la télévision et la liberté d'entreprise que le législateur communautaire a doté cette institution d'un instrument souple pour lui assurer un mode de fonctionnement proche de celui d'une entreprise privée.⁹⁶⁸ Ce nouveau statut de la RTBF a l'avantage de concilier ses activités commerciales et non commerciales. Il permet de sécuriser son financement et lui permet d'inventer un modèle économique adapté à la révolution technique, technologique et numérique. Il répond à sa mission sociale de service public et à sa mission économique d'échanges marchands pour atteindre un certain équilibre dans le contexte médiatique belge.

En ce qui concerne son financement, signalons brièvement qu'elle fait l'objet d'une plainte de la Société des journaux francophones belges (JFB) pour usage abusif de nouveaux services de médias (comme les activités en ligne), pour la définition peu claire du service public et pour usage abusif de son financement (aide d'État) en exerçant des activités non statutaires. Saisie par cette plainte en février 2011, la Commission européenne l'a rejetée dans sa décision du 7 mai 2014, approuvant le régime de financement modifié de la RTBF, après que les autorités belges aient modifié son cadre réglementaire, répondant ainsi à certaines préoccupations de la Commission et élaboré un nouveau contrat de gestion qui corrige toutes ces lacunes.⁹⁶⁹ Un premier avenant à ce contrat, visant à la mettre en conformité avec une décision de la Commission européenne, en ce qui concerne ses activités éditoriales sur le web, a été signé par les parties prenantes c'est-à-dire la RTBF et le gouvernement de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles), le 16 décembre 2014.⁹⁷⁰

Néanmoins, ce nouveau statut mixte de service public et d'entreprise commerciale pose une question fondamentale étant donné l'énorme potentiel de profits financiers que ce média public est capable de générer. La question est en réalité celle de savoir si réellement la RTBF remplit effectivement sa mission de service public, son rôle social d'informer les citoyens qui la considèrent, peut-être à tort comme un outil de la démocratie. En effet, la mission publique d'information, de développement culturel, d'éducation et de divertissement, ne risque-t-elle pas d'être considérée comme une marchandise en obéissant à des contraintes commerciales de rentabilité dans cette recherche du profit ?

⁹⁶⁴ É. LENTZEN, « La réforme du statut de la RTBF », in, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1992/30 (n° 1375-1376), Bruxelles, 1992, p. 1.

⁹⁶⁵ *Idem*, p. 2.

⁹⁶⁶ In www.wikipedia.org

⁹⁶⁷ F. JONGEN, « Notes de cours de droit des médias », Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002.

⁹⁶⁸ *Idem*.

⁹⁶⁹ Voir Communiqué de presse de la Commission européenne du 7 mai 2014, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-523_fr.htm

⁹⁷⁰ RTBF, « Contrat de gestion de la RTBF : régime minceur sauf pour l'info », publié le 16 décembre 2014, URL : <http://www.rtbfb.be>

Quelle sera alors la place de la démocratie dans cette logique marchande de la RTBF qui vise l'autonomie financière ?

Pour répondre à cette question, nous reprenons la définition de la radiotélévision de service public proposée par l'UNESCO pour qui « la radiotélévision de service public est conçue, financée et contrôlée par le public, pour le public. Elle n'est ni commerciale ni étatique, libre de toute ingérence politique et de toute pression de la part de forces commerciales. Grâce à la radiotélévision de service public, les citoyens sont informés, éduqués et divertis. Quand elle est garantie par le pluralisme, la diversité des programmes, l'indépendance éditoriale, un financement approprié, l'honnêteté des comptes rendus et la transparence, la radiotélévision de service public peut servir de clé de voûte de la démocratie ».⁹⁷¹ Il ne faut pas perdre de vue qu'un service public vise d'abord l'accès de tous au service sur l'ensemble du territoire et pour les différentes catégories d'utilisateurs dans les limites d'une gestion équilibrée et transparente pour le bien de la démocratie et de l'État de droit.

§ 3. Les missions de service public de la radiodiffusion et de la télévision et le contrat de gestion

Nous faisons observer d'ores et déjà que, contrairement aux autres médias audiovisuels de la Communauté française de Belgique, la RTBF n'exerce pas sa mission de service public en vertu d'une reconnaissance ou d'une licence ou d'une autorisation administrative. Elle en est chargée par une disposition législative. Pour mieux cerner l'importance de ces missions de service public confiées à la RTBF, il convient de les décrire telles qu'elles sont définies par le décret du 14 juillet 1997 (A) et d'examiner la nature du contrat de gestion (B).

A. Les missions de service public

Le concept de service public de radiotélévision appelle un service et une offre au public mais aussi un service ou une institution créée par les pouvoirs publics (l'État, la Communauté, la Région, etc. pour ce qui est de la Belgique) pour servir l'intérêt général. Compris dans ce sens, le service public est dit organique. Il est dit service public fonctionnel, quand un organisme public ou une institution publique confie à un organisme privé une mission de service public (télévisions privées, radios et télévisions locales, associatives).

Les missions de service public de la RTBF sont clairement définies par le décret du 14 juillet 1997 tel que modifié à nos jours et par le nouveau contrat de gestion de 2013-2017. Ces deux nouveaux instruments présentent des avancées par rapport à l'ancien décret du 12 décembre 1977 qui définissait de manière imprécise la mission de ce média public (information, développement culturel, éducation permanente et divertissement) et ne prévoyait pas comment cette mission devait être exécutée, ni ne disait pas en quoi consistait chacune.

La définition précise et détaillée des missions de service public de la RTBF donnée par ces deux instruments législatifs répond aux exigences de l'Union européenne en matière de financement ou d'aide d'État. Elle lui permet d'exploiter d'autres activités comme les activités de presse en ligne : « Elle peut exercer en Belgique et à l'étranger toute activité et faire toute opération mobilière et immobilière de quelque nature que ce soit qui se rapporte directement ou indirectement à cet objet ou qui contribue à en assurer ou en faciliter la réalisation ».⁹⁷²

⁹⁷¹ UNESCO, « Public Service Broadcasting », URL : <http://portal.unesco.org/ci/fr/ev.php>

⁹⁷² Voir l'article 1^{er}, al. 2, du décret du 14 juillet 1997 précité.

C'est ainsi qu'actuellement l'article 1^{er} du décret du 14 juillet 1997 et l'article 1^{er} dudit contrat de gestion, définissent l'objet social de l'entreprise RTBF : « La RTBF a pour objet social l'exploitation, notamment par la production et la diffusion des programmes de radio et de télévision, de services de radiodiffusion sonore et télévisuelle ». Ce décret élargit l'objet social de la RTBF en parlant de l'exploitation de services et de la production des programmes car avant, le décret du 12 décembre 1977 ne parlait que de la diffusion de programmes de radio et de télévision.

C'est le contrat de gestion qui justifie cet état de choses : « Dans ce contexte évolutif et dynamique, l'objet social de la RTBF vise : la production, la programmation, l'édition et la diffusion de tous services audiovisuels comprenant des services de médias audiovisuels linéaires ou non linéaires composés de programmes sonores, audiovisuels ou multimédias et des services connexes. Ces services ont pour objet de soutenir, d'enrichir, de prolonger, de compléter et d'anticiper l'offre de services audiovisuels, tels que des services d'information en ligne basée sur du texte et des services de la société de l'information. La RTBF exerce simultanément, pour ses besoins ou pour compte de tiers, des fonctions d'éditeur de services de médias audiovisuels, d'opérateur de réseau de diffusion hertzienne terrestre de services de médias audiovisuels et de distributeur de services de médias audiovisuels ».

L'article 3, alinéa 1^{er} dudit décret définit la mission de service public en ces termes : « Cette mission de service public est assurée par une offre au public, notamment à l'ensemble des francophones de Belgique, de programmes de radio et de télévision, par voie hertzienne, par câble, par satellite ou tout autre moyen technique similaire qui permet d'assurer l'accès, à des conditions respectant le principe d'égalité entre les usagers, à tous les programmes généraux et spécifiques de l'entreprise correspondant à sa mission de service ».

L'offre dont il est question est une offre répondant aux besoins et aux habitudes de consommation du public de la RTBF ainsi qu'à leur évolution. Elle reflète le développement et la diversification d'activités à l'ère numérique et comprend des services audiovisuels sur toutes les plateformes ou appareils de diffusion, de distribution et de réception. Elle s'adresse à tous les francophones de la Wallonie, de Bruxelles, de la périphérie bruxelloise, voir du monde entier car on sait maintenant écouter et regarder la RTBF sur Internet. Le but poursuivi par cette offre est la participation à la diversité des médias et la garantie de l'accès de tous pour permettre de rassembler le public le plus large possible, tout en répondant aux attentes des minorités socioculturelles quelles que soient leurs origines.

La RTBF se veut d'être : « au service de tous les publics, créateur de lien social au sein de la fédération Wallonie-Bruxelles en nourrissant la fierté d'appartenance à cette fédération, fédératrice, proche des populations auxquelles elle s'adresse, crédible dans le choix de son offre de programmes ainsi que dans ses approches journalistiques, éducatives, etc. Elle se veut un vecteur de construction d'une société démocratique et tolérante, favorisant l'insertion sociale et la citoyenneté, le lien social entre ses populations. Elle est une référence en matière d'éthique, de crédibilité et d'imagination, un soutien pour la multiplicité des formes culturelles ».⁹⁷³

Les missions de service public sont largement et nettement définies par le contrat de gestion comme : « visant la fourniture d'une offre diversifiée et de qualité de services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires, s'adressant à l'ensemble des publics de la Communauté française et à tous ceux qui s'y rattachent par la langue ou la culture et dont les principes éthiques et les modalités de programmation sont détaillés par ailleurs ». D'après le préambule de ce contrat, cette offre diversifiée est composée de contenus médiatiques informatifs, culturels, éducatifs et de divertissement de qualité. Ceux-ci sont attractifs et d'intérêt public, accessibles à tous, sans discrimination. Sur la base du principe d'égalité, ils sont accessibles sur le plus grand nombre de plateformes médiatiques, en ce compris de services en ligne innovant afin de réduire la fracture numérique et de répondre aux besoins

⁹⁷³ Article 5 du nouveau contrat de gestion précité.

démocratiques, culturels et sociaux et aux nouveaux usages des citoyens et notamment des jeunes qui accèdent presque exclusivement aux médias à travers l'internet mobile.

D'une manière générale, l'article 6 du contrat de gestion énumère avec précision les services audiovisuels que la RTBF offre à ses publics :

- 1° des programmes d'information générale, politique, économique, sociale, culturelle, sportive et sociétale, tant internationale, européenne, fédérale, communautaire, que régionale et locale, des programmes de développement culturel ;
- 2° des programmes d'éducation, d'éducation aux médias, d'éducation permanente ;
- 3° des programmes de divertissement ;
- 4° des programmes destinés à la jeunesse et à des œuvres, en ce compris des fictions, d'auteurs, producteurs, distributeurs, compositeurs et artistes-interprètes de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Il est important de préciser que le service public de médias audiovisuels de la RTBF est non seulement une fourniture d'une offre diversifiée de programmes de qualité. Il s'agit aussi d'une offre des valeurs civiques et démocratiques nécessaires dans un État de droit. Nous citons, à titre d'exemple, l'éducation à la citoyenneté, la vulgarisation des principes de la démocratie et de la cohabitation pacifique, etc. L'autorité communautaire insiste sur ces valeurs qu'elle affirme dans le préambule du quatrième contrat de gestion de la RTBF. Selon la même autorité :

- 1° la RTBF, en tant que service public de radiotélévision de la Fédération Wallonie-Bruxelles, est un acteur essentiel de l'espace démocratique de la Fédération ;
- 2° elle est une source d'information importante pour les citoyens et un facteur important dans la constitution des valeurs et des opinions de la population ;
- 3° elle joue un rôle capital dans la production audiovisuelle, l'identité et la diversité culturelle, le pluralisme des médias, la cohésion sociale, la promotion des libertés fondamentales et le fonctionnement de la démocratie.⁹⁷⁴

Le service public de radiodiffusion de la RTBF, tant dans le secteur de la radio que dans celui de la télévision, doit donc soutenir les valeurs qui sous-tendent les structures politiques, juridiques et sociales de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en particulier le respect des droits de l'homme, des cultures et du pluralisme politique. Il s'agit, pour la RTBF, d'inculquer ces valeurs au public, de les vulgariser à travers ses émissions de radio et de télévision en les priorisant par rapport à tout autre programme de divertissement ou de publicité. Il faut évidemment avouer que pareille mission n'est pas facile à réaliser quand le média ne bénéficie pas d'une dotation budgétaire adéquate. Notons enfin que pour la mise en œuvre ou la réalisation de sa mission de service public, elle utilise au mieux les potentialités offertes par les moyens de diffusion, de distribution et de réception (ses plateformes étudiées ci-dessus).

D'aucuns considèrent que la pratique de la RTBF exprime le contraire des textes législatifs et réglementaires la régissant et reste dominée par la logique du marché, celle qui consiste en une recherche effrénée de rentabilité et d'autofinancement. Ils remettent aussi en doute la qualité de ce service et celui du contenu de ses émissions informationnelles, culturelles et éducatives à cause de sa politisation et affirment enfin qu'elle ne réalise pas sa mission de service public. Cette remise en cause de ladite mission est parfois l'œuvre des journalistes, d'hommes politiques, de certains intellectuels ou universitaires et de certaines associations.

⁹⁷⁴ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du quatrième contrat de gestion de la RTBF, cité supra, p. 2.

L'une de ces critiques est celle de Séverine De Proost qui, après avoir examiné l'évolution historique de la RTBF à la lumière des facteurs politiques qui l'ont déterminée, montre que sa politisation (ou « particratisation »⁹⁷⁵) à outrance a entravé la mise en œuvre, en son sein, d'une réelle politique de service public.⁹⁷⁶ Elle ajoute qu'en changeant de : « statut d'établissement public à celui d'entreprise publique à caractère culturel, l'objet social de la RTBF consiste principalement à exploiter des services et non plus à fournir des services, la production et la diffusion ou même l'offre, constituant des moyens privilégiés pour rencontrer la finalité ultime d'exploitation ».⁹⁷⁷ Pour elle, depuis la réforme de ce statut par le décret du 14 juillet 1997, la RTBF s'est inscrite dans une logique économique de rentabilité et a dévié sa mission de service public.

Pour nous, n'ayant pas exploré une quelconque évaluation qualitative et quantitative de la mission de service public de la RTBF et pour garder une constance avec nos précédents développements sur les mérites de ce média et notre hypothèse de recherche, nous nous réservons quant à cette critique dans la mesure où la RTBF a réalisé des progrès énormes en matière sociale, économique, politique, démocratique. Elle s'est bien modernisée en s'adaptant, malgré un contexte concurrentiel de crise, aux réalités du moment par sa présence sur toutes les plateformes de la communication et par la diffusion et la réception de ces émissions dans le monde entier. Il est vrai que la logique de rentabilité a forcé la RTBF de se réinventer en fonction de l'émergence de nouveaux médias privés (marchands) mais celle-ci ne lui enlève pas sa nature de média de service public de radio et de télévision, malgré quelques failles conjoncturelles corrigibles ou améliorables dans son fonctionnement.

C'est ce qu'affirme d'ailleurs François Tron, directeur des antennes TV de la RTBF qui indique que « la RTBF est satisfaite de son offre culturelle car en termes d'audience, la saison de septembre 2014 à juin 2015 est l'une de meilleures depuis sept ans. Cela signifie que depuis plusieurs années, nous sommes dans une tendance positive qui fait que la RTBF, en télévision, fait partie des groupes publics européens en croissance. Ce qui n'est pas le cas partout en Europe. C'est grâce à la croissance des trois chaînes avec une satisfaction particulière pour la Trois qui progresse (à 1,4% d'audience). C'est gratifiant car on l'a lancée il y a 5 ans dans un paysage déjà très concurrentiel avec une offre à la fois destinée aux enfants (Ouftivi est également en progression) et la culture ».⁹⁷⁸

Néanmoins, la critique ou le reproche est un bon stimulant ou un facteur de promotion d'un média comme la RTBF. Il lui est nécessaire et il va de l'essence même de la démocratie, étant donné qu'elle exprime une opinion contraire et lui permet d'améliorer son organisation ou son fonctionnement. Elle constitue une pression sociale contre les faiblesses de son fonctionnement et un outil utile pour orienter ou recadrer son action. Le pire pour nous, c'est de taire la critique ou de la considérer ou de la transformer en une haine de médias. Le pire, c'est également le fait de ne pas proposer des objectifs de transformation de ce qu'on critique. Il importe donc, pour éviter la critique, que la RTBF prenne conscience de celle-ci. Ses journalistes et sa direction éditoriale doivent privilégier la critique interne ou l'autocritique en écoutant davantage les plaintes des citoyens par rapport à la qualité du service et du contenu des programmes.

Henri Maler, estime que l'enjeu démocratique de la critique d'un média « consiste à briser le quasi-monopole de l'information qui s'exerce sur son contenu et sur les conditions de production de celle-ci, avec pour objectif de rendre accessibles au plus grand nombre d'outils pour comprendre (et non pas simplement pour dénoncer) et des moyens d'expression spécifiques et indépendants ».⁹⁷⁹ Selon le

⁹⁷⁵ S. DE PROOST, « Le service public télévisuel en Belgique francophone : entre service au public, particratisation et privatisation », in « Les Cahiers du journalisme », n° 13, Printemps 2004, p. 275, URL : www.cahiersdujournalisme.net/cdj/pdf/13/15_DeProost.pdf

⁹⁷⁶ Idem, p. 275.

⁹⁷⁷ Idem, p. 276.

⁹⁷⁸ F. TRON, « La RTBF satisfaite de son offre culturelle », interview publié dans la « Libre » du 15 juin 2015 par Aurélie Moreau, mis à jour le 16 juin 2015, in www.lalibre.be

⁹⁷⁹ H. MALER, « La critique des médias et ses enjeux démocratiques », Version remaniée d'une intervention au 14e Colloque Le Monde diplomatique-Carrefour de la pensée, 5-7 mars 2004, in « Médias, mensonge et démocratie », Rennes, Presses universitaires de Rennes, février 2005, pp. 173-180, publiée par ACRIMED, URL : www.acrimed.org, le 30 novembre 2009.

même auteur : « Les capitaineries commerciales des médias et les capitaineries politiques ont la haute main sur les conditions de travail des journalistes dans les entreprises de presse dont dépendent pour une large part le contenu et la qualité de l'information ».⁹⁸⁰ Il s'agit, à notre sens, de critiquer utilement les médias en informant afin de contester la désinformation ou l'information manipulée et pour proposer un objectif d'amélioration de ce qui existe et qu'on critique. Critiquer les médias « c'est d'abord exercer ce droit démocratique s'il en est : le droit d'informer sans contraintes ni censures ».⁹⁸¹

En effet, ce sont ces « capitaineries commerciales et politiques » qui censurent ou manipulent l'information qui devrait faire l'objet de critique car la manipulation de celle-ci est « une mutilation du débat public et de la démocratie »⁹⁸². L'objet de la critique étant désormais connu, nous jugeons nécessaire d'en reformuler certaines s'agissant des différentes missions de service public de la RTBF.

1. La mission d'information et la critique

Selon une étude menée en 2001 sur la répartition du temps d'antenne par genre de programme de la RTBF, citée par Frédéric Antoine de l'UCL et François Heinderyckx de l'ULB en mars 2011, l'information occupe 23,67%, les fictions 34,09%, la culture et l'éducation permanente 31,10%, la musique, les variétés et les jeux, 3, 75%, la publicité, 4,81%, autres, 2,57%.⁹⁸³ Comme on peut le constater, bien que venant en troisième position sur l'échelle de répartition du temps d'antenne, l'information ne représente pas le genre principal de l'offre de programmes de la RTBF. Il est tout de même important de jeter un coup d'œil sur la mission d'information de ce média et sur la critique dont certains en font leur préoccupation.

a. La mission de service public d'information

L'information est l'une des missions principales de service public de la RTBF et constitue un axe important de sa programmation en vertu de son contrat de gestion. Elle édite trois journaux télévisés quotidiens, des programmes d'investigation, des interviews et des débats pour sensibiliser son public aux enjeux de l'actualité. Pour ses missions de service public en matière d'information : « La RTBF diffuse et offre à la demande, sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents, des programmes d'information, en veillant à garantir son autonomie et son indépendance éditoriale et rédactionnelle et dans une logique du droit de tous les publics à une information de qualité et de référence. En matière d'information, la RTBF poursuit les objectifs suivants :

- a) elle couvre l'actualité internationale, européenne, fédérale, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et des Régions wallonne et bruxelloise ainsi que l'actualité locale, dans tous les domaines de la vie politique, économique, sociale, culturelle et sportive ;
- b) elle accorde une place particulière aux enquêtes, aux reportages et à l'investigation permettant une prise de recul analytique ;
- c) elle accorde une place particulière aux expatriés établis en Belgique, dont les fonctionnaires européens et les employés des organisations européennes et internationales, afin de faire mieux connaître la Fédération Wallonie-Bruxelles, ses

⁹⁸⁰ Idem, p. 173.

⁹⁸¹ Ibid.

⁹⁸² Idem, p. 180.

⁹⁸³ F. ANTOINNE, F. HEINDERYCKX, « État des lieux des médias d'information en Belgique francophone », Bruxelles, Parlement de la Communauté française de Belgique Wallonie-Bruxelles, mars 2011, p. 105.

institutions, son actualité politique, économique, sociale, culturelle, dans le contexte belge et international ;

- d) elle s'impose une information impartiale, objective, certifiée, équilibrée, honnête, indépendante, rigoureuse, pluraliste, complète, analytique, claire, accessible et s'impose des pratiques garantissant la qualité, la rigueur, la fiabilité et l'indépendance de son information et la confiance que le public est en droit d'en attendre et permettant de s'assurer que sont remplies les missions d'investigation, de confirmation, de certification, d'analyse et de décryptage de l'information ;
- e) elle diversifie son offre de programmes d'information, par des solutions innovantes, en s'adressant à tous par les moyens les plus adaptés et en tenant compte des évolutions sociétales et sociodémographiques, de la diversité culturelle et sociale.

Pour réaliser ces objectifs en matière d'information, la RBTF diffuse et offre à la demande :

- a) en télévision et sur ses services de médias audiovisuels non linéaires télévisuels, des journaux d'information, c'est-à-dire trois journaux d'information générale par jour ;
 - 1° un journal d'information générale spécifiquement destiné aux enfants, diffusé du lundi au vendredi au moins, hors vacances scolaires, selon un horaire approprié ;
 - 2° et toutes autres formes d'éditions, de sessions ou rendez-vous d'information générale, programmées en fonction de leur pertinence et du positionnement des chaînes de télévision dans lesquelles elles sont insérées ;
 - 3° en continuant à sous-titrer en français, dans un souci d'ouverture linguistique, les interviews réalisées en néerlandais et si possible celles effectuées en anglais et en allemand, pour autant que la séquence soit disponible une heure avant sa mise à l'antenne et sous réserve des moyens disponibles ;
 - 4° un programme hebdomadaire, démocratique et contradictoire d'échanges de vues, sauf le cas échéant, pendant les périodes d'été et de congés ;
 - 5° un programme hebdomadaire d'investigation, d'enquête et de reportage, sauf le cas échéant, pendant les périodes d'été et de congés ;
 - 6° deux programmes par mois, de nature diversifiée, contenant des forums et des entretiens d'actualités, sauf, le cas échéant, pendant les périodes d'été et de congés ;
 - 7° deux programmes par mois, de nature diversifiée, portant notamment sur l'actualité et les enjeux internationaux, sauf, le cas échéant, pendant les périodes d'été et de congés ;
- b) en radio et sur ses services de médias audiovisuels non linéaires sonores au moins :
 - 1° dix journaux et séquences d'information générale par jour sur une chaîne généralisée ;
 - 2° sur une chaîne à vocation régionale, plusieurs journaux et séquences d'information en décrochage régional, par jour, du lundi au vendredi ;
 - 3° trois programmes différents par semaine, de nature diversifiée, contenant des débats, des forums et/ou des entretiens d'actualités, sauf, le cas échéant, pendant les périodes d'été et de congés ;
 - 4° trois programmes ou séquences différents par semaine, de nature diversifiée, portant notamment sur l'actualité et les enjeux internationaux, sauf, le cas échéant, pendant les périodes d'été et de congés.

La RTBF veille à mettre à disposition de ses publics les journaux télévisés (J.T.) en direct sur son site Internet et en vidéo à la demande endéans un délai d'une heure après la fin de la diffusion. Dans le cadre de ses missions de service, la RTBF diffuse et offre à la demande, des programmes électoraux lors des élections européennes, fédérales, communautaires et régionales, provinciales et communales. Cependant, si les textes régissant celle-ci sont assez clairs quant à la définition et à la description du contenu de la mission de service public en matière d'information, d'aucuns considèrent qu'elle n'en fait pas assez et n'est pas totalement autonome et indépendante à cause de l'emprise politique et économique sur son organisation et son fonctionnement.

Jean Guy et Jacques Liesenborghs, ancien administrateur de la RTBF et ancien vice-président du parti politique écologique, sont de ceux qui considèrent que le contexte du marché influence et détermine le choix de la RTBF au détriment du service public : « Les années 90-94 ont été marquées par un véritable tournant dans l'histoire de la RTBF. Autour d'elle, c'est tout le paysage médiatique qui s'est peu ou laissé séduire par la World Company : explosion de l'événementiel, de l'émotionnel, du spectaculaire...au détriment de l'analyse, de la contextualisation, de la mise en perspective. Le phénomène est plus net en TV qu'en radio : télé réalité, talk-show. L'impressionnant retour de TF1 (souvent leader) en Communauté française en est la preuve éclatante et alarmante ». ⁹⁸⁴ Pour cerner l'importance de cette critique, il convient d'en élucider les différentes justifications.

b. La critique de la mission d'information

En tête de liste se trouve Denis Monière qui, dans son ouvrage intitulé « Démocratie médiatique et représentation : analyse comparative de quatre journaux télévisés Radio-Canada, France 2, RTBF (Belgique), TSR (Suisse) », analyse, entre autres, l'accès à la RTBF et l'orientation de l'information et considère dans ses conclusions (analyse de septante bulletins de nouvelles diffusée en quatre mois) que « le choix des nouvelles est déterminé principalement par l'intérêt défini par l'idéologie professionnelle des journalistes (politiques, économiques et sociales). Pour les quatre télévisions, il a constaté que l'information télévisée (J.T.) est élitiste car les simples citoyens sont les parents pauvres de la télévision francophone (y compris la RTBF). Sur toutes ces chaînes, écrit-il, « ils obtiennent le temps de parole moyen le plus faible. Certes, ils interviennent dans leurs reportages en réaction aux événements, surtout socio-économiques, où on leur demande de résumer leur opinion en une ou deux phrases. Ils sont rarement au centre de la nouvelle politique ou économique. La brièveté de leurs interventions les exclut, pour ainsi dire, de l'espace public où ils ne peuvent exprimer leurs idées complexes ou leurs arguments significatifs, ce rôle étant accaparé par les journalistes ». ⁹⁸⁵

En effet, en termes des chiffres (dans chacun de septante bulletins d'informations analysés), il a constaté que les politiciens reçoivent 28,8 secondes (dont 2 secondes seulement pour les politiciennes) de la proportion du temps de parole occupé par les locuteurs, les experts en occupent 31,0 secondes, les citoyens, 19,6 secondes, les leaders d'opinion (syndicats et autres associations), 20,0 secondes, les gestionnaires publics, 37 secondes, les gestionnaires privés, 23,5 secondes. Selon Henri Maler, la faiblesse de la proportion du temps occupé par les citoyens trouve sa justification dans « la censure politique et la sanction économique car les vrais consommateurs de l'information pluraliste, diversifiée et exigeante, ne sont plus les citoyens mais les propriétaires des entreprises de presse et les éditorialistes ». ⁹⁸⁶ C'est ce qui explique que les gestionnaires publics et les gestions privés occupent plus de temps dans les bulletins d'informations étudiés par Denis Monière (respectivement 37 secondes et 23,5 secondes dans chaque JT).

⁹⁸⁴ J. GUY et J. LIESENBORGHS, « Regards rétrospectifs et prospectifs. Rapport annuel et de fin mandat à la RTBF de 199 à 2004 » p. 1 et ss. , in www.etopia.be

⁹⁸⁵ D. MONIERE, op. cit., p. 68.

⁹⁸⁶ H. MALER, op. cit., p. 178.

Pierre Bourdieu, dans le contexte français, justifie cette exclusion de la majorité des citoyens à l'antenne des médias quand il dénonce le « quasi-monopole » exercé par une élite médiatique sur les moyens de diffusion de masse et donc sur l'organisation du débat public, en soulignant la formidable censure que les journalistes exercent en rejetant dans l'insignifiance ou l'indifférence des expressions symboliques qui mériteraient d'atteindre l'ensemble des citoyens ».⁹⁸⁷ D'après Maria Santos-Sainz, « l'élite médiatique est formée de personnes qui ne sont pas nécessairement journalistes ».⁹⁸⁸ Elle partage avec l'élite du pouvoir (économique, politique, militaire) trois caractéristiques : argent, prestige et pouvoir.

La logique économique et politique pesant sur la RTBF peut aussi conduire à l'affaiblissement des normes déontologiques supposées guider le travail de la presse à l'uniformisation des contenus ou à la sélection des sujets qui plaisent aux politiciens. Ces pressions économiques et politiques, qu'elles viennent de l'élite ou même des organes de la RTBF ou des politiciens, entraînent l'exclusion des faits et d'opinions pertinents des citoyens. Elles peuvent effectivement porter atteinte au fonctionnement de la démocratie par cette exclusion de la majorité aux canaux de diffusion de l'information. Elles frisent aussi le principe démocratique d'égalité d'accès aux antennes pour se forger un jugement sur la gestion de la chose publique. Tocqueville est assez éloquent à ce sujet quand il avertissait que « lorsqu'ils marchent au même pas, les organes de presse exercent une forme de censure qui peut être, quoi que non concertée et involontaire, tout aussi redoutable à certains égards que celle, centralisée et planifiée, qu'exercent les États autoritaires ».⁹⁸⁹

Nous ne pouvons que déplorer cet état d'inaccessibilité de la majorité des citoyens à la RTBF. Pour le besoin de fonctionnement de la démocratie, il est impérieux que l'avis des citoyens soit recueilli d'une manière permanente afin de bien orienter l'action des gouvernants. Le principe démocratique d'égalité d'accès exige qu'elle fasse en sorte qu'aucun point de vue ne soit exclu et elle doit identifier les points de vue sociaux en mal de représentation. Néanmoins, il faut situer cette critique dans son temps car actuellement les choses ont évolué avec la diversification des modes d'accès à l'information et la qualité d'une rédaction qui tient à son autonomie et à son indépendance par rapport aux hommes politiques.

2. Le service public de développement culturel et la critique

Consciente de ce que la culture est un moteur du développement démocratique, la Fédération Wallonie-Bruxelles affirme que la RTBF est « premier employeur culturel de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Elle joue, en tant que service public un rôle fondamental pour le secteur culturel et audiovisuel en Belgique et participe en ce sens aux dynamiques du développement social, économique, durable et culturel de la Fédération Wallonie-Bruxelles et des régions qui la constituent et doit avoir un ancrage fort au sein de la Fédération, en valorisant tous ses talents avec fierté ».⁹⁹⁰ Cette importance est en effet attestée par l'étude menée en 2001 sur la répartition du temps d'antenne à la RTBF. D'après celle-ci, la culture et l'éducation permanente occupent 31,10 % et viennent en deuxième position sur l'échelle de répartition après les fictions qui occupent 34,09 %. Les médias informent et cultivent aussi. Ce sont des opérateurs culturels qui valorisent certains faits considérés comme artistiques et participent à la diffusion du style de vie de la population (lecture de la presse, fréquentation salle de cinéma, consommation de télévision, etc.). Ils actualisent également les représentations sociales.

⁹⁸⁷ P. BOURDIEU, op. cit., p. 45.

⁹⁸⁸ M. SANTOS-SAINZ, « L'élite journalistique et son pouvoir », Rennes, éd. Apogée, coll. Média & nouvelles technologies, 2006, p. 223.

⁹⁸⁹ A. DE TOCQUEVILLE, op. cit., pp. 25 et ss.

⁹⁹⁰ Voir préambule du quatrième contrat de gestion de la RTBF précité.

a. La mission culturelle

Sur le plan culturel, la RTBF est un acteur important du dynamisme culturel de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Elle veille à mettre en valeur les artistes qui en sont originaires, notamment les talents émergents et accorde du temps d'antenne à des retransmissions de spectacles, à des captations d'événements culturels et au cinéma d'auteur. Elle veille aussi à la valorisation du patrimoine culturel de la même Fédération en matières architecturale, naturelle et immatérielle. Aux termes des articles 24, 25 et 26, du contrat de gestion : « Les missions de la RTBF en matière de culture se développent de manière transversale dans le cadre de l'ensemble de l'offre de services audiovisuels, sur tous les appareils de réception. Sur le plan identitaire, plus spécialement, la RTBF ne réserve pas son offre culturelle à une ou des chaînes de radio ou de télévision, ni à des horaires restreints et fait en sorte que son offre culturelle soit diversifiée, cohérente et optimale en fonction de l'identité que la RTBF donne à ses chaînes de radio et de télévision et en fonction des publics visés ».⁹⁹¹ Tenant compte prioritairement du droit à l'information culturelle d'un très large public, sans négliger celui des publics spécifiques, la RTBF diffuse et offre à la demande, sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents, des programmes d'information, de sensibilisation et de promotion culturelles. En matière de culture, la RTBF poursuit les objectifs suivants :

- 1° elle veille à proposer la culture sous toutes ses formes et s'appuyant sur tous les genres de programmes : d'une culture patrimoniale à une culture vivante et contemporaine, dans les modalités allant de l'accessibilité au plus grand nombre, jusqu'à des approches plus pointues ;
- 2° elle ancre son offre culturelle dans la mise en valeur des ressources culturelles, artistiques, patrimoniales et touristiques de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- 3° elle renforce son rôle d'incubateur de talents et d'espace de diffusion des œuvres et des artistes de la Fédération Wallonie-Bruxelles en accordant une attention particulière aux créateurs, auteurs, artistes, interprètes, éditeurs, producteurs, réalisateurs et distributeurs de la même Fédération et notamment aux œuvres subsidiées par la Fédération;
- 4° elle accorde une attention particulière aux talents émergents de celle-ci ;
- 5° elle offre des programmes consacrés aux différents modes d'expression et de création (en ce compris la littérature dialectale), le cinéma, la musique (en ce compris en radio, les musiques classiques et contemporaines et les musiques du monde), les arts de la scène en ce compris le théâtre, l'opéra, la danse et le cirque, les beaux-arts, les arts plastiques, l'architecture, la bande dessinée, la mode et le design.

Pour remplir effectivement sa mission de service public en matière culturelle, la RTBF diffuse en télévision :

- a) 50 spectacles musicaux (classiques et non classiques), lyriques (opéra) et chorégraphiques (ballets) par an, dont au moins 12 sont produits en Fédération Wallonie-Bruxelles, avec un minimum de 4 nouvelles captations de spectacles par an ;
- b) 12 spectacles de scène par an (théâtre, humour, etc.) produits en Fédération Wallonie-Bruxelles, dont au moins 10 sont des œuvres théâtrales, avec au moins 4 nouvelles captations théâtrales par an ;
- c) 30 courts métrages de fiction ou d'animation par an, émanant de jeunes auteurs, réalisateurs ou producteurs de la Fédération, dont au moins 10 inédits par an ;

⁹⁹¹ Article 24 du contrat de gestion précité.

- d) Des œuvres cinématographiques et télévisuelles de qualité dont au moins, 120 films de longs métrages cinématographiques par an, 40 œuvres cinématographiques destinées à des publics spécifiques relevant du « cinéma auteur » ou du « cinéma d'art et d'essai », 50 % d'œuvres européennes d'origine diversifiée par une diffusion simultanée en version originale sous-titrée en français.

En radio, la RTBF diffuse au moins :

- a) 300 concerts ou spectacles musicaux ou lyriques par an, dont au moins 150 sont produits en Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- b) 40 % d'œuvres de musique non classiques sur des textes en langue française en moyenne annuelle, sur l'ensemble de la programmation musicale de ses chaînes généralistes et 30 % d'œuvres de musique non classiques sur des textes en langue française, en moyenne annuelle, sur chaque chaîne généraliste ;
- c) 15 % d'œuvres de musique non classiques sur des textes en langue française en moyenne annuelle, sur la programmation musicale d'une de ses chaînes musicales, qu'elle désigne ;
- d) 10 % d'œuvres de musiques non classiques émanant de compositeurs, d'artistes-interprètes ou de producteurs dont le domicile, le siège d'exploitation ou le siège social est situé en Fédération Wallonie-Bruxelles.
- f) elle diffuse également, à concurrence d'un minimum de 20 heures par an, les œuvres subsidiées par le Fonds d'aide à la création radiophonique ».⁹⁹²

b. La critique de la mission culturelle

Contrairement aux objectifs fixés par la Communauté française dans le nouveau contrat de gestion quant à la culture : « comme facteur d'émancipation, d'identité, de diversité, d'accessibilité, de transversalité, de qualité, d'équité et d'interculturalité », certains remettent en cause la réalisation de ces objectifs par la RTBF. À l'affiche se trouvent Jean Guy et Jacques Liesenborh qui formulent une critique visant le conseil d'administration et les contenus de programmes de la RTBF dans le seul but de « sauvegarder et de développer un service public dynamique et fidèle à ses missions ».⁹⁹³ Pour eux, la réalisation de la mission de développement culturel est entravée par la recherche effrénée de l'audience et la fréquence de spots publicitaires.

Ils considèrent que la RTBF n'en fait pas assez culturellement car « depuis des années, elle encourt de vives critiques en provenance de tous les secteurs culturels : cinéma, théâtre, musique, danses, opéra, arts de la rue, arts plastiques ».⁹⁹⁴ Marianne Sluszny, productrice de la RBF (secteur culturel) les rejoint quand elle considère, lors d'un colloque sur « Libérez la RTBF de la pression de l'audience », qu'« à son origine la RTBF se voulait un instrument d'éveil, d'émancipation et donc de participation à l'œuvre démocratique. Aujourd'hui, elle tend à devenir une technique d'abrutissement, d'abêtissement et d'aliénation à l'ordre social dans ce qu'il a de plus massif ».⁹⁹⁵ Elle regrette la disparition de petites émissions culturelles phares (au nom de la loi, Intérieur Nuit, Autant savoir, Courant d'art, etc.) au détriment de la publicité, lesquelles permettaient de marquer les spécificités et les différences

⁹⁹² Article 25 du contrat de gestion cité ci-dessus.

⁹⁹³ J. GUY et J. LIESENBORGHS, op. cit., p. 3.

⁹⁹⁴ Idem.

⁹⁹⁵ M. SLUSZNY, « RTBF et culture », intervention au colloque sur « Libérez la RTBF. Quand l'info télé de service est soumise à la pression de l'audience » le 20 avril 2014, Bruxelles, salle audiovisuelle du Parlement de la Communauté française, 72 rue Royale, 1000 Bruxelles, in www.etopia.be/sptip.php?article 125

culturelles francophones et qui attiraient les publics. Elle propose enfin que la culture, reléguée à des petites fenêtres de « La Une », soit mise à la mode dans la programmation par la production des documentaires culturels sur les auteurs, artistes, l'histoire culturelle, etc.

En ce qui nous concerne, cette critique n'est pas notre objet d'étude ni de notre comparaison. Le plus important pour nous c'est l'offre culturelle aux citoyens de la Communauté française, une offre qui correspond aux moyens qui lui sont alloués. Tout en respectant les différentes opinions critiques, nous craignons un extrémisme caché derrière certaines critiques qui veulent à ce que la culture wallonne soit le principal genre de programmes de la RTBF. À l'heure de la mondialisation et de la société de l'information et de la communication, la radio comme la télévision se veulent d'abord universelles, quel que soit le contexte politique dans lequel elles évoluent. Vouloir confiner leurs missions à tel genre, revient à nier même le caractère public de leur service. Elles doivent fonctionner en toute indépendance dans leurs lignes éditoriales et doivent bénéficier d'une liberté de choix et de moyens.

En outre, il convient, non seulement de relativiser mais aussi de situer cette critique dans son temps car depuis lors la RTBF a déployé des efforts considérables en étendant son audience au-delà des frontières nationales grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et au professionnalisme de ses organes. Elle organise pas mal d'émissions culturelles à destination de son public. La publicité qu'elle diffuse est bien réglementée et n'empêche pas qu'elle remplisse sa mission principale d'information. Il ne faut donc pas minimiser l'évolution des modes de production et des modes de consommation qui a permis à ce média public d'agrandir son audience.⁹⁹⁶

3. La mission d'éducation ou de formation démocratique et sa critique

L'éducation est un moyen incontournable pour former des citoyens libres, conscients de leurs droits et de leurs responsabilités, capables de participer à l'exercice démocratique. C'est ainsi qu'au-delà de ses missions de service public d'information et de développement culturel, la RTBF s'exprime également au travers d'une mission publique d'éducation permanente, à destination de publics diversifiés.

a. La mission publique d'éducation permanente

Comme média de service public, la RTBF participe à l'éducation permanente de ses publics en diffusant des programmes qui stimulent le sens critique : éducation aux médias, sensibilisation aux enjeux environnementaux, information et protection des consommateurs, etc. Les objectifs en matière de programmes d'éducation permanente sont prévus par l'article 28 du quatrième contrat de gestion. Ils visent à développer chez les adultes, une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société, des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation, des attitudes de responsabilité. Ils les aident à participer activement à la vie sociale, économique, culturelle et politique, dans une perspective d'égalité et de progrès social, en vue de construire une société plus juste, plus démocratique et plus solidaire qui favorise la rencontre entre les cultures par le développement d'une citoyenneté active et critique et de la démocratie culturelle ».

Pour remplir sa mission éducative, elle traite de manière transversale, dans ses magazines et dans ses documentaires de :

- 1° questions relatives à l'éducation permanente et à la pédagogie des enjeux démocratiques en vue de la rendre accessible au plus grand nombre et notamment de

⁹⁹⁶ Voir à ce sujet le rapport annuel de la RTBF de 2014, in www.rtbef.be

questions liées au renforcement du lien social, à la responsabilisation individuelle et collective, au rôle des relations familiales et intergénérationnelles, à l'intérêt de l'engagement citoyen et des jeunes en particulier en Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles);

2° questions relatives à la formation, l'éducation, l'information des consommateurs, la sensibilisation à l'environnement, au cadre de vie, au développement durable, l'éducation à la santé et la vulgarisation scientifique, la compréhension de la vie sociale, politique et économique, la critique des stéréotypes et des préjugés, la prévention des discriminations, l'information et l'engagement des jeunes, la parentalité, les questions éducatives, l'éducation aux médias et à la citoyenneté ;

3° et des questions relatives à la pédagogie de la culture, en vue de la rendre accessible au plus grand nombre.

En matière associative, d'enfance et de jeunesse, la RTBF diffuse et offre à la demande, à partir de 2014, un programme présentant diverses manifestations de la vie associative, un programme télévisé, diffusé à une heure de grande écoute au moins dix fois par an. Ce programme est prolongé, le cas échéant, sur d'autres services et vise à décrypter et à analyser les grandes questions de société et d'éducation. Il s'adresse à tous dans une perspective d'éducation permanente au sens du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente et en relation avec les secteurs de l'éducation formelle, informelle et non formelle.⁹⁹⁷

Aux termes de l'article 28 bis dudit contrat, « la RTBF diffuse et offre à la demande, sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents, des programmes ou des séquences des programmes de jeunesse », pour remplir sa mission en matière d'éducation de la jeunesse. En matière d'éducation aux médias, elle accorde une attention particulière aux questions relatives à l'éducation aux médias, en ce compris les médias électroniques et à la consommation publicitaire. Elle traite ces questions dans le cadre des objectifs du décret du 5 juin 2008 portant création du Conseil supérieur de l'éducation aux médias (décret CSM) et assurant le développement d'initiatives et des moyens particuliers en la matière. Pour cette fin, elle renforce sa collaboration avec ce Conseil et nourrit avec celui-ci un dialogue régulier. Elle a adopté en 2014 un plan stratégique d'éducation aux médias dans une double perspective de médias à 360 ° (développé sur tous les médias) et d'éducation permanente qui prévoit la façon, dont le décryptage des médias, en ce compris l'analyse et la prise de distance critique à l'égard de la communication commerciale. Elle fait mention de l'exécution de ce plan stratégique dans son rapport annuel.⁹⁹⁸

b. La critique de la mission éducative

Nous pouvons reprocher à la RTBF le manque, dans ses programmes, à côté de l'émission « Mise au point » de dimanche, d'émissions qui éclairent les grands enjeux nationaux, européens et internationaux. De telles émissions, avec interventions d'experts, politiciens, leaders d'opinion, responsables syndicaux permettront au citoyen de comprendre les dossiers politiques. C'est peut-être aussi le même constat en matière de démocratie. La place réservée à la compréhension de la démocratie belge ou même de la démocratie tout simplement, par les populations issues de la migration (celles venant des États dictatoriaux) n'est pas visible et significative dans les émissions éducatives de la RTBF.

Il en est de même de beaucoup d'autres problèmes politiques qui se posent internationalement, notamment dans les anciennes colonies belges de l'Afrique des Grands Lacs. Parfois, des

⁹⁹⁷ Voir l'article 28, alinéa 3, du contrat de gestion précité.

⁹⁹⁸ Voir à ce sujet, l'article 29 du contrat de gestion déjà cité.

ressortissants de ces États s'affrontent dans les rues de Bruxelles sans qu'aucun média belge n'en fasse état. La RTBF servirait d'un grand forum d'échanges citoyens sur toutes ces questions politiques. C'est comme si la démocratie était acquise et connue par certains et méconnue par d'autres. Ce silence trouverait peut-être sa justification dans la politisation des organes de direction de la RTBF ou dans les pressions politiques et institutionnelles à certains niveaux. Il peut s'agir aussi d'un manque d'intérêt par rapport à toutes ces questions de politique internationale, mais il ne faut pas oublier que la RTBF est parmi les rares médias internationaux qui sont encore captés et qui essayent de couvrir les faits dans tous ces pays. Des débats directs en Belgique constitueraient une solution à distance.

En mai 2012, 150 personnalités issues des univers académiques, culturels, associatifs, des mouvements de jeunesse, de la petite enfance, etc., ont signé une pétition appelant la RTBF à réserver une « place à l'éducation ». Elles demandaient que le nouveau contrat de gestion contienne une nouvelle obligation : « tant en radio qu'en télévision, la programmation de magazines réguliers consacrés aux questions d'éducation (au sens large), à des heures de grande écoute, au moins dix fois par an...visant à décrypter et à analyser les grandes questions de société et d'éducation ».⁹⁹⁹ Les parties au nouveau contrat de gestion de la RTBF ont répondu favorablement à cette critique en prévoyant un article 28 (examiné ci-dessus) qui consacre cette obligation ou exigence de ces citoyens signataires de ladite pétition. L'étude menée en 2001 sur la répartition du temps d'antenne par genre de programme de la RTBF renseigne que la culture et l'éducation permanente occupent quand même 31,10 %.¹⁰⁰⁰ C'est tout de même une proportion importante par rapport à celle attribuée à l'information. Il faut relativiser cette critique et la plaçant en son temps car il faut tenir compte de toutes les mutations opérées par ce média public.

4. La mission de service public de divertissement et de sports

Ce sont les articles 33 et 34 du contrat de gestion qui prévoient la manière dont cette mission est exécutée par ledit média. L'article 33 stipule que « La RTBF diffuse et offre à la demande, sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents, des programmes ou des séquences des programmes de divertissement, misant sur la qualité et l'ancrage communautaire et au moins un programme de variété, en télévision, destiné au grand public, mettant en valeur les auteurs-compositeurs, les artistes-interprètes, les réalisateurs, les créateurs et les producteurs de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles).

Lorsqu'elle organise des concours sur ses services audiovisuels, ceux-ci sont régis par des règlements conformes aux lois et aux recommandations du CSA en la matière. Ces règlements sont accessibles au public, en ligne sur le site Internet de la RTBF et comportent une procédure de recours en cas de contestation. Les revenus nets générés par cette activité constituent des recettes commerciales au sens de l'article 70 du contrat. Les prix offerts aux candidats ou aux auditeurs et téléspectateurs ont un caractère raisonnable et proportionné par rapport aux efforts exigés de ces derniers ».

Dans le respect de l'équilibre de sa programmation et de son budget, la RTBF diffuse et offre à la demande, sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents, des programmes d'informations sportives et de retransmission d'événements sportifs. Elle couvre l'éventail le plus large possible de disciplines sportives, en s'intéressant aux disciplines moins médiatisées, ainsi qu'à celles pratiquées par des femmes. La RTBF est également attentive aux sports pratiqués par les personnes porteuses d'un handicap. Ses programmes d'informations sportives répondent aux critères déontologiques en matière d'information. Elle acquiert des droits de diffusion et de retransmission, en direct ou en

⁹⁹⁹ La libre, « Une opinion du Collectif du monde de la jeunesse et de l'éducation », publication du 12 mai 2012, URL : www.lalibre.be

¹⁰⁰⁰ Étude citée par F. ANTOINE et F. HEINDERYCKX, « État des lieux des médias d'information en Belgique francophone », op. cit., p. 105.

différé, soit seule, soit, dans le respect de son budget et des règles du droit de la concurrence européennes et nationales, en partenariat avec tous les intéressés.

B. Le contrat de gestion

Le contrat de gestion est un outil politique et juridique majeur conclu entre la RBF (dont le statut est celui d'une entreprise publique autonome à caractère culturel) et la Communauté française. Il permet à celle-ci de fixer, pour une durée de trois à six ans, les axes de sa politique audiovisuelle publique, au travers des missions qu'elle souhaite confier au service public de radiotélévision.¹⁰⁰¹ Ce sont les articles 8, 9, 9 bis, du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF tel que modifié et complété à ce jour qui organisent les modes d'élaboration de ce contrat. Le nouveau ou le quatrième contrat de gestion a été conclu le 21 décembre 2012 pour une durée de cinq ans (2013-2017). Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Le premier contrat de gestion a été conclu le 14 octobre 1997 et a été renouvelé le 11 octobre 2001, puis le 13 octobre 2006.

Pour bien cerner la triple importance de cet outil de gestion (son importance par rapport à la Communauté française, à la RTBF et au public), il convient d'étudier les objectifs poursuivis par les parties (1), son statut juridique (2) et d'examiner son opposabilité au tiers (3).

1. Les objectifs poursuivis par les parties au contrat

Selon Pâques, « le contrat de gestion est un procédé ou un mode de gestion administrative qui se démarque de l'action unilatérale en ce sens que l'échange de consentement entre chacune des parties à l'accord est producteur de droits et d'obligations ».¹⁰⁰² Le contrat dont il est question ici est celui conclu avec une autorité administrative qui détermine les modalités d'exécution d'une mission de service public par une institution de droit public (service public organique) ou de droit privé (service public fonctionnel) et qui définit clairement les droits et obligations des parties après un échange mutuel de consentement sur les objectifs à atteindre. Il ne s'agit donc pas d'un acte unilatéral de l'autorité mais d'un acte bilatéral de nature particulière susceptible de produire des effets juridiques à l'égard de deux parties mais aussi à l'égard de tiers.

Pour ce qui est du contrat de gestion de la RTBF, c'est un accord sur l'étendue des tâches que l'autorité politico-administrative lui attribue et la contrepartie financière qu'elle lui accorde.

Les objectifs poursuivis par l'autorité communautaire sont¹⁰⁰³ :

- a) l'élaboration d'une définition claire des missions de son service public ;
- b) l'offre à la RTBF des moyens financiers et techniques, notamment en termes de fréquences hertziennes, nécessaires à la réalisation de ses missions ;
- c) le respect d'un équilibre spécifique aux réalités économiques, sociales et culturelles entre le secteur public et le secteur privé de l'audiovisuel moyennant l'organisation d'un contrôle efficace et la réalisation des missions ainsi confiées à la RTBF.

Quant à la RTBF, la contrepartie de sa participation à ce contrat vise :

¹⁰⁰¹ S.-P. DE COSTER, « De quelques enjeux remarquables du nouveau contrat de gestion de la RTBF », Tribune libre, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 14.

¹⁰⁰² M. PAQUES, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », Bruxelles, Story-Scientia, 1991, p. 157.

¹⁰⁰³ Idem.

- a) la détermination des conditions optimales dans lesquelles elle pourra élaborer son offre des programmes à ses publics,
- b) la fixation des principes et des limites de son autonomie de programmation, de gestion et de financement ;

Ce contrat de gestion consiste donc en un contrat d'« objectifs et de moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces derniers ».¹⁰⁰⁴ Pour l'essentiel, ce contrat de gestion consiste à :

- a) encadrer les différents types d'émissions ;
- b) intégrer les dispositions relatives à la promotion et à la diffusion d'œuvres européennes francophones ;
- c) définir le cadre de collaboration avec les autres médias privés : les télévisions locales et communautaires, la presse écrite, le cinéma, les radios privées et les coopérations internationales ;
- d) définir les relations de la RTBF avec son public ;
- e) définir le régime de la publicité à la publicité.

Maya Mareschal trouve, enfin, dans le contrat de gestion de la RTBF : « un instrument de clarification des rôles de chaque partie, un outil de contrôle permettant de vérifier la mesure dans laquelle l'autorité administrative a atteint les objectifs fixés. Il est censé améliorer la performance de l'action publique, en responsabilisant l'exécutant et en lui donnant une plus grande autonomie de gestion ».¹⁰⁰⁵

2. La nature juridique du contrat de gestion

L'étude de la nature juridique du contrat de gestion de la RTBF s'avère utile à plusieurs :

- 1° elle permet de cadrer le contrôle de l'autorité de tutelle qui peut se déguiser en une forme de censure politique (c'est la main qui donne qui impose sa loi dit-on) ;
- 2° elle permet de connaître les effets du contrat non seulement à l'égard des parties mais aussi à l'égard de tiers ;
- 3° elle permet de déterminer le degré d'autonomie de la RTBF.

Pour ce faire, il convient de rappeler que ce contrat de gestion est négocié et conclu par l'exécutif de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) et la RTBF et adopté par le Parlement. C'est donc un acte bilatéral entre l'autorité communautaire et la RTBF en vue de la réalisation d'une mission de service public et de l'octroi des moyens financiers et techniques. La précision revêt un double intérêt :

- 1° elle permet de connaître la qualité (publique ou privée) des parties intervenantes au contrat, élément nécessaire pour déterminer la qualité juridique ;
- 2° elle permet de déterminer les intérêts en présence, notamment la satisfaction de l'intérêt général par les émissions de radiotélévision (en principe, le contrat de droit

¹⁰⁰⁴ Idem.

¹⁰⁰⁵ M. MARESCHAL, op. cit., p. 5.

commun est une convention par laquelle les parties s'obligent mutuellement à satisfaire des intérêts privés).

Quant à sa nature juridique, d'après une décision du Tribunal de commerce de Bruxelles du 29 décembre 1997, le contrat de gestion de la RTBF a une nature juridique particulière (*sui generis*) à cause de la mission de service public qui lui est confiée. En ne respectant pas les règles de son contrat de gestion relatives à la publicité, la RTBF commet une faute et engage sa responsabilité délictuelle ou extracontractuelle sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil belge.¹⁰⁰⁶

En effet, appelé à statuer à la demande de la RTL-TVI sur un litige l'opposant la RTBF relatif à la diffusion des coupures publicitaires dans les feuillets américains diffusés l'après-midi, le Tribunal de commerce de Bruxelles condamna la RTBF à l'interdiction de pratiquer des coupures publicitaires dans les feuillets américains diffusés après-midi. Il a considéré qu'elle était contraire à la règle de contrat de gestion selon laquelle « la publicité ne peut interrompre les programmes, notamment les films ou les différentes séquences d'un même programme ». Par un arrêt du 2 septembre 1998, la Cour d'appel de Bruxelles a réformé le jugement du Tribunal de commerce de Bruxelles. Elle a estimé que les feuillets concernés (« Les rues de San Francisco », « Beverly Hills », « Lois Clark ») étaient conçus comme comprenant plusieurs séquences par les réalisateurs eux-mêmes afin d'y insérer de la publicité et que, par voie de conséquence, la RTBF ne violait pas les dispositions de son contrat de gestion.¹⁰⁰⁷

C'est cette même nature « *sui generis* » du contrat de gestion de la RTBF que confirme en quelque sorte le Conseil d'État belge dans son arrêt n° 187.032 du 13 octobre 2008 dans lequel la RTBF était en cause contre le CSA. Selon cette juridiction administrative, « Nonobstant sa dénomination, le contrat de gestion de la RTBF n'apparaît pas comme un texte de nature contractuelle mais en réalité comme un règlement particulier applicable à la seule RTBF, au respect duquel veille le Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous le contrôle du Conseil qui est un organisme tiers au contrat, est chargé de veiller de la même manière qu'il veille au respect des lois, décrets et règlements en matière de radiodiffusion ». ¹⁰⁰⁸ Dans ses considérations, le Conseil d'État estime que le contrat de gestion de la RTBF s'écarte sur des points fondamentaux du droit commun des contrats et de la liberté contractuelle. Selon le Conseil d'État, sa particularité tient à ce que le décret impose la conclusion d'un tel contrat, fixe sa durée, détermine l'organe de la RTBF qui est compétent pour le négocier et pour l'approuver.

Cette même particularité tient en outre au fait qu'il consiste en des dispositions nécessaires à l'exécution du décret et que son entrée en vigueur est subordonnée à son approbation par arrêté du gouvernement de la Communauté française et à sa publication au Moniteur belge. Pour le Conseil d'État belge, les conditions résolutoires expresses et la condition résolutoire tacite de l'article 1184 du Code civil ne peuvent pas s'appliquer à ce contrat particulier. La même juridiction administrative estime enfin que l'élément qui rapproche ce contrat « *sui generis* » du droit commun des contrats est son élaboration qui fait appel à une négociation entre la Communauté française et l'administrateur général de la RTBF et qui constitue une étape où le consentement de deux parties est requis.

En effet, dans une décision administrative du 24 mai 2006, la RTBF a été condamnée par le CSA pour ne pas avoir respecté l'interdiction de ne pas diffuser de publicité dans les cinq minutes qui précèdent ou qui suivent les émissions spécifiquement destinées aux enfants. Le grief portait sur la diffusion sur la DEUJ, les 16, 17, 18, 19 et 20 janvier 2006, des écrans publicitaires en contravention à l'article 29, 6° du contrat de gestion de la RTBF approuvé par l'arrêté du 11 octobre 2001. Selon la RTBF, le programme « FUTURAMA » qui précède les écrans publicitaires incriminés est un programme non pas destiné aux moins de douze ans mais un programme destiné à tout public.

¹⁰⁰⁶ F., JONGEN, « Syllabus de cours de droit des médias », UCL, 2001-2002, citant C.A. Bruxelles, 2 septembre 1998, J.L.M.B., 1998/37, p. 1068

¹⁰⁰⁷ Idem.

¹⁰⁰⁸ C.E. (15e ch.), 13 octobre 2008, RTBF c. C.S.A., n° 187.032, in www.stradalex.com

Le Conseil d'État, dans son arrêt précité, a annulé la sanction infligée à la RTBF considérant que « le contrat de gestion est en réalité un règlement particulier. Dans la mesure où il impose des obligations ou interdictions, les règles qu'il contient sont de nature réglementaire et les décisions qui enfreignent ces règles ou en donnent une mauvaise application sont entachées d'excès de pouvoir. Par son contenu, l'émission en cause ne pouvait pas être considérée comme spécifiquement destinée aux enfants ».¹⁰⁰⁹

3. L'opposabilité des effets du contrat au tiers

En droit, la notion d'opposabilité a une double signification. Sur le plan procédural, elle constitue la qualité d'un moyen de défense qu'il est possible pour une partie à un procès de faire valoir contre une autre partie. Dans un autre sens, elle peut également faire référence à un acte ou à un fait juridique qui va produire des effets vis-à-vis d'un tiers. Autrement dit, l'opposabilité désigne des faits ou des actes juridiques qui ne peuvent être ignorés par des tiers et vis-à-vis desquels, ils produiront des conséquences qu'ils devront respecter. C'est surtout la deuxième signification de cette notion qui intéresserait le contrat de gestion de la RTBF, si au moins il répondait aux critères du droit commun des contrats. En effet, en droit commun, le contrat produit des effets internes et des effets externes. Les effets internes sont régis par le principe de relativité du contrat qui veut que celui-ci n'oblige que les parties qui l'ont conclu et qui sont seules à le respecter. Par contre, pour qu'il puisse avoir d'effet externe, c'est-à-dire pour qu'il puisse obliger les autres personnes étrangères à sa conclusion à le respecter, il faut accomplir une formalité de publicité supplémentaire. Par l'accomplissement de cette formalité, il devient opposable aux tiers. En droit privé de propriété, par exemple, il faut que l'acte notarié d'achat d'un immeuble soit inscrit dans les registres de la conservation des hypothèques pour que la vente soit opposable aux tiers. En droit public, c'est la publication au Moniteur belge qui rend opposable à tous un acte législatif, réglementaire, etc.

Pour le cas du contrat de gestion qui n'est pas un contrat au sens du droit commun mais un règlement particulier, c'est sa publication au Moniteur belge qui le rend opposable aux tiers.¹⁰¹⁰ Le manquement d'une partie à son obligation, peut s'analyser, vis-à-vis d'un tiers qui en a subi un préjudice comme une faute délictuelle qui nécessite une réparation sur base de l'article 1382 du Code civil.

Section 3 — L'organisation structurelle de la RTBF

Il est question de visiter les structures organisationnelles internes de ce média audiovisuel qui dispose des filiales régionales. Il s'agit d'analyser le lien hiérarchique et la répartition du travail entre sa direction générale et la direction éditoriale pour vérifier si ce média diffuse en toute indépendance. Bref, l'analyse consiste à savoir si la structure globale de la RTBF permet de promouvoir ou d'entraver l'indépendance éditoriale. Rappelons brièvement que le degré de crédibilité d'un média (radio, télévision, etc.) dans le fonctionnement d'une démocratie dépend de son organisation structurelle et professionnelle. L'indépendance de l'information qu'il diffuse et son objectivité en dépendent bien évidemment. En effet, tous les organes de radiodiffusion-télévision doivent être gérés par un conseil et une direction protégée contre toute ingérence de nature politique ou économique, étant entendu que l'indépendance éditoriale, le fonctionnement et le contrôle de tout média en dépendent.

¹⁰⁰⁹ Idem.

¹⁰¹⁰ Idem.

Pour ce qui est de la RTBF, ce principe est organiquement mis en cause tant il est vrai que toute sa hiérarchie dirigeante s'appuie sur l'équilibre politique au sein de la Communauté française et pose une sérieuse question d'autonomie de cette entreprise qui se veut ainsi représentative des courants idéologiques en présence. En effet, la RTBF est dirigée par un conseil d'administration dont les membres sont élus conformément aux répartitions politiques au sein du Parlement de la Communauté française, son autorité de tutelle, afin d'éviter que les membres de cet organe n'appartiennent tous à la même tendance politique. Ce sont les articles 10 à 18 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, tel que complété et modifié à ce jour qui prévoient les modes d'organisation et les missions de chaque organe de la RTBF. En ce qui concerne les organes, il s'agit du Conseil d'administration, du Comité permanent, de l'administrateur général et des directeurs généraux, des directeurs, des chefs de rédaction et des rédacteurs en chef.

Pour en savoir plus, il convient d'étudier les modes de désignation de certains de ses organes (paragraphe 1), les attributions des principaux organes (paragraphe 2), le fonctionnement de la RTBF (paragraphe 3).

§ 1. Mode de désignation du conseil d'administration et du directeur général

Nous préférons nous limiter à la désignation de deux principaux organes de la RTBF par souci de synthèse tout en faisant savoir qu'elle a des implications sur les autres organes cités ci-dessus. En effet, l'un des buts du décret du 14 juillet 1997 portant nouveau statut de la RTBF était de la doter de structures performantes et d'une large autonomie pour rivaliser avec les chaînes privées.

A. La désignation et la révocation du conseil d'administration

Aux termes de l'article 11, § 1^{er} dudit décret : « Le conseil d'administration est composé de treize administrateurs, élus pour la durée de la législature par le Conseil de la Communauté qui fait application du système de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus ». Comme on peut le remarquer, le conseil d'administration de la RTBF est nommé par le Parlement de la Communauté française sur appel à des candidatures mais la procédure est qu'il soit représentatif politiquement et que seuls sont nommés, ceux qui sont donc membres des partis politiques connus et qui ont donc des appuis politiques.

Les membres du conseil d'administration de la RTBF ont été élus le 15 octobre 2014. Actuellement, le conseil d'administration est composé de : six administrateurs membres du PS, deux membres du parti CDH et cinq membres du MR. À ces membres effectifs s'ajoutent les membres suppléants, dont six, pour le PS, quatre pour le MR et deux pour le CDH.¹⁰¹¹ Conformément au décret portant statut de la RTBF, le candidat à un mandat de membre du conseil d'administration doit remplir certaines conditions :

- 1° il doit être citoyen d'un État membre de l'Union européenne ;
- 2° il doit apporter la preuve qu'il est réputé être d'expression française au sens de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ou qu'il possède une excellente connaissance active et passive de la langue française ;
- 3° il doit jouir de ses droits civils et politiques ;

¹⁰¹¹ La RTBF, in www.rtb.be/entreprise/actualite_gouvernance

4° il ne doit pas atteindre l'âge de 65 ans au moment du dépôt de sa candidature.

Ce sont donc treize membres, proposés par les partis et désignés par le Parlement de cette Communauté selon la répartition politique des membres de ce dernier et en application du Pacte culturel de 1973 qui composent ainsi le conseil d'administration. À ces treize membres ordinaires s'ajoutent deux commissaires du gouvernement. Ces derniers sont chargés de veiller au respect de l'intérêt général, des lois, décrets, ordonnances et arrêtés, de la mission de service public, du contrat de gestion et de l'équilibre financier de l'entreprise.¹⁰¹²

Notons que dans l'entre-temps, ce même conseil élit en son sein un président et trois vice-présidents appartenant à des groupes politiques différents. Le président et les vice-présidents désignent un suppléant parmi les membres du conseil d'administration. Ce sont le président, les vice-présidents ou leur suppléant et l'administrateur général qui composent le comité permanent du Conseil d'administration chargé d'instruire les dossiers à lui présenter et de ses missions. Ce comité se réunit quatre fois par an sous l'assistance des directeurs généraux.

Pour éviter tout conflit d'intérêts, l'article 12, § 1^{er} prévoit toute une série d'incompatibilités de fonction avec d'autres mandats, notamment :

- 1° la qualité d'un membre d'un gouvernement ou d'un cabinet ministériel ;
- 2° la qualité d'un membre d'une assemblée législative européenne, fédérale, communautaire ou régionale ;
- 3° la qualité de gouverneur de province, de commissaire d'arrondissement, de député permanent, la qualité de membre du personnel de la RTBF ou d'une de ses filiales ;
- 4° l'appartenance à un organisme non respectueux des principes de la démocratie (membre d'un parti d'extrême droite par exemple) ;
- 5° le titulaire d'un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un centre public d'action sociale (CPAS).

En cas de faute ou de négligence grave dans l'exercice de son mandat, ainsi qu'en cas d'acte ou de comportement incompatible avec cet exercice, un administrateur peut être révoqué par le Conseil de la Communauté, sur avis motivé du conseil d'administration ou à la demande du gouvernement. Le gouvernement, peut, six mois après avoir mis le conseil d'administration en demeure, proposer la révocation du conseil d'administration au Parlement de la Communauté française qui en délibérera, en cas d'atteinte grave à l'intérêt général, à la mission de service public de l'entreprise et au contrat de gestion. Le membre révoqué du conseil d'administration n'est pas rééligible.

Ce critère de représentation politique est dangereux car il n'est pas objectif à plusieurs égards. D'abord, il cache un fait : celui de ne désigner comme membres du conseil d'administration que ceux qui proviennent seulement des partis politiques connus. Quels sont ces partis politiques connus ? Quid des autres structures communautaires inconnues ou des autres structures citoyennes (société civile, les syndicats, d'ONG, etc.). Il exclut des membres compétents qui proviendraient des autres formations politiques ou d'autres organisations et qui conduiraient mieux les affaires de ce média. Ensuite, ce critère politique ne tient compte d'aucune compétence économique, éducative, culturelle et administrative. Il suffit d'être membre d'un parti politique pour faire partie du conseil d'administration. Il remet en cause le caractère culturel de l'entreprise et son autonomie. À ce sujet, Séverine De Proost considère qu'il est « paradoxal de créer une entreprise publique à caractère culturel, tout en n'exigeant pas de ses administrateurs des compétences particulières ni dans le

¹⁰¹² Idem.

domaine de la gestion d'entreprise ni dans le domaine culturel ».¹⁰¹³ Pour elle, le seul critère de sélection des membres du conseil d'administration de la RTBF demeure l'affiliation partisane.¹⁰¹⁴

Enfin, ce critère subjectif pose un problème de légitimité et de crédibilité au sommet de la RTBF dans la mesure où les administrateurs « délégués de leurs partis politiques » chercheront d'abord à défendre les intérêts de leurs partis respectifs au détriment des intérêts de la RTBF. Mais ce même critère peut aussi se manifester dans tout l'organigramme de la RTBF, du conseil d'administration jusqu'à l'ouvrier, ouvrant ainsi la porte à la politisation du recrutement même des employés. Frédéric Antoine en fait effectivement le constat dans son ouvrage intitulé : « Les radios et les télévisions de Belgique » et témoigne à suffisance que l'autonomie conférée par le législateur communautaire en 1997 à la RTBF, n'est pas à l'abri de la sphère d'influence politique : « A chaque élection, certaines carrières progressent plus vite que d'autres en fonction de la carte de parti ou des intéressés ».¹⁰¹⁵

B. Conditions de désignation et de révocation de l'administrateur général

L'administrateur général de la RTBF est un fonctionnaire désigné par le gouvernement de la Communauté française pour six ans. Sa désignation se fait dans les conditions prévues par l'article 17 du décret du 14 juillet 1997 tel que modifié et complété à ce jour. Sur proposition du conseil d'administration, le gouvernement de la Communauté française arrête le profil de fonction de l'administrateur général qu'il désigne dans le respect des conditions décrétales suivantes :

- 1° la définition précise les missions générales de gestion et les objectifs à atteindre ;
- 2° l'appel à candidatures qui exige le dépôt d'un projet culturel et de gestion par chaque candidat
- 3° l'affichage de l'appel à candidatures aux valves de la RTBF ;
- 4° un collège de quatre experts nommés par le conseil d'administration remet à ce dernier un avis sur chaque candidat ;
- 5° la soumission par ledit gouvernement au collège d'autorisation et de contrôle du CSA de la liste des candidats sélectionnés. Ce collège fixe les modalités d'audition de ces derniers et remet un avis au gouvernement dans le mois de sa saisine ;
- 6° la désignation effective par arrêté du gouvernement. Après celle-ci, l'administrateur général désigné doit présenter son projet culturel et de gestion au Conseil de la Communauté française dans les trois mois, selon les modalités fixées par celui-ci.

Le mandat de l'administrateur général est de six ans. Ce dernier fait l'objet d'une évaluation en milieu et en fin de mandat, par un collège de quatre experts externes désignés par le conseil d'administration. Une évaluation défavorable entraîne une délibération motivée à prendre par le gouvernement sur le maintien ou la révocation de celui-ci qui doit absolument être auditionné. Dans le cas où l'évaluation de fin de mandat est favorable, le gouvernement peut renouveler le mandat de l'administrateur général selon la procédure prévue par le décret. L'administrateur général ne peut être démis ou révoqué que par arrêté du gouvernement, pris sur avis conforme du conseil d'administration statuant à la majorité qualifiée des deux tiers et après avoir été entendu par le gouvernement.

Il s'observe, dans cette disposition décrétales, une certaine objectivité et une dépolitisation de la désignation de l'administrateur général de la RTBF. En effet, bien que désigné par le gouvernement de

¹⁰¹³ S. DE PROOST, op. cit., p. 276.

¹⁰¹⁴ Idem.

¹⁰¹⁵ F. ANTOINE, « Les radios et télévisions de Belgique », Bruxelles, Kluwer, 2000, p. 12.

la Communauté française, le conseil d'administration joue un rôle important dans son évaluation en désignant des experts externes. Il en est de même en cas de révocation car le conseil d'administration doit émettre un avis conforme. La consultation du conseil d'administration permet d'éviter une révocation arbitraire de l'administrateur général désigné. Cette objectivité se remarque aussi dans l'intervention du CSA dans la sélection des candidats au mandat d'administrateur général. Il est toujours à craindre que la politisation du conseil d'administration peut faire de cet organe une chambre d'entérinement d'un choix d'un administrateur général qui a déjà été effectué par le gouvernement car les administrateurs auront toujours tendance à protéger les intérêts partisans.

§ 2. Les attributions du conseil d'administration et de l'administrateur général

Pour un média, la détermination précise des tâches de chaque organe est importante car elle permet d'éviter la cacophonie administrative et les interférences ou ingérences dans son fonctionnement. Nous verrons pour le cas de la RTNC en RDC que les ordres lui viennent de toute part. Parfois du ministre ayant les Médias dans ses attributions et parfois du CSAC (Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication), les deux organes s'empiétant respectivement dans leurs rôles. Cette confusion de rôle est source de blocage, parfois même de censure. Il arrive des moments où c'est ledit ministre qui refuse la diffusion d'une telle émission alors qu'elle était autorisée par le CSAC. Cela est arrivé avec la révocation d'un journaliste qui, ne respectant pas les règles journalistiques, a été suspendu sur ordre du CSAC mais qui se verra réhabilité par le même ministre.

A. Les fonctions du conseil d'administration

Les missions du conseil d'administration de la RTBF sont fixées par les articles 10, 17, 17 bis, 17 ter et 18, du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF modifié par le décret du 29 janvier 2015. Les articles 13 et 14 organisent le fonctionnement de ce conseil. Les missions les plus importantes exercées par le conseil d'administration sont :

- 1° l'administration de l'entreprise ;
- 2° l'accomplissement des actes nécessaires à la réalisation de l'objet social de la RTBF dont l'exercice des activités mobilières ou immobilières de la RTBF ;
- 3° l'approbation du contrat de gestion et de ses modifications ;
- 4° l'approbation du budget et des comptes annuels ;
- 5° la définition de la politique générale de la RTBF ;
- 6° l'approbation des griffes de programmes de l'entreprise ;
- 7° l'adoption du statut du personnel, du statut syndical et du règlement de travail ;
- 8° l'établissement des règles qui assurent l'indépendance des journalistes ;
- 9° l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur fixant la procédure de délégation de certaines tâches à d'autres organes ou aux membres du personnel ;
- 10° la désignation en son sein d'un président et des vice-présidents qui constituent, avec l'administrateur général, son comité permanent chargé d'instruire les dossiers à lui présenter ;

- 11° l'émission d'un avis motivé pour la désignation de l'administrateur général, de membres des commissions régionales ;
- 12° la désignation et la fixation du nombre, des fonctions et des attributions des directeurs généraux, directeurs, des chefs de rédaction et des rédacteurs en chef pour six ans ;
- 13° l'établissement d'un rapport annuel sur son activité durant l'exercice écoulé qu'il remet au gouvernement, au Parlement et au CSA ;
- 14 ° la décentralisation effective des services au sein de la RTBF et l'allocation des moyens aux centres régionaux ;
- 15° l'attribution d'une part significative de la production des programmes aux centres régionaux ;
- 16° la fixation d'objectifs d'audience ;
- 17° la procédure d'évaluation préalable des nouveaux services importants et des modifications substantielles de services existants.

Le conseil d'administration peut accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de l'entreprise. Elle peut déléguer tout ou partie de ses missions sauf, l'approbation du contrat de gestion et de ses modifications, l'approbation du budget et des comptes annuels, la définition de la politique générale, l'approbation des grilles de programmes, l'adoption du statut du personnel, du statut syndical et du règlement du travail.

B. Les fonctions de l'administrateur général

L'administrateur général de la RTBF est son organe chargé de :

- 1° la gestion journalière de l'entreprise ;
- 2° la représentation en ce qui concerne cette gestion ;
- 3° l'exécution des décisions du conseil d'administration ;
- 4° la négociation du contrat de gestion ;
- 5° la proposition sur la désignation et la fixation du nombre, des fonctions et des attributions des directeurs généraux, des directeurs, des chefs de rédaction et des rédacteurs en chef ;
- 6 ° la coordination dans la mise en œuvre des principes généraux qui président à la réalisation des différentes tâches que l'entreprise assure en vue de l'exécution de sa mission de service public, principes précisés par le contrat de gestion ;
- 7° la participation aux réunions du conseil d'administration ;
- 8° l'équilibre de l'ensemble de l'information dont il est le responsable devant le conseil d'administration.¹⁰¹⁶

¹⁰¹⁶ Voir article 26 du Règlement d'ordre intérieur de la RTBF relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel adopté par le Conseil d'administration de la RTBF le 1998 et révisé par le Conseil d'administration du 21 mars 2008 et du 20 décembre 2013, URL : http://ds.static.rtb.be/article/pdf/rtbf_code-deontologie_08_2-1260802056.pdf

Dans sa tâche de gestion journalière de l'entreprise, l'administrateur général est aidé par une équipe qui regroupe des services supports de l'entreprise (le service de marketing opérationnel, le service de marketing stratégique, le service de médiation, le service de communication, le SIPP, le service d'audit interne et le service des relations internationales).¹⁰¹⁷

Actuellement, la structure organisationnelle de la RTBF se présente de la manière suivante :

- 1° le conseil d'administration ;
- 2° l'administrateur général et ses services supports, cinq directions générales (direction générale de la technologie et de l'exploitation, direction générale de la télévision, direction générale de la radio et des partenariats, direction générale des ressources humaines et la direction générale des services généraux) ;
- 3° les huit directions (direction de l'information et des sports, direction iRTBF, direction des émetteurs, direction financière, direction des facilités, direction juridique, direction de la production TV et la direction de la production radio).¹⁰¹⁸

Pour conclure cette section, nous pensons que la dépolitisation d'organes dirigeants de la RTBF commencerait par la réforme de son statut actuel qui prévoit la politisation de la désignation de son conseil d'administration. Cette politisation des organes dirigeants de la RTBF peut avoir des conséquences néfastes sur l'orientation de l'ordre du jour du débat public à la RTBF et l'exclusion des autres partis politiques à l'antenne. Elle met en cause le principe du pluralisme politique, l'un des principes fondateurs de la démocratie belge. Elle a un impact négatif sur la formation de l'opinion publique qui sera influencée par le pouvoir dominant. Cette politisation de la direction de la RTBF peut entraîner des conflits d'intérêts nuisibles à l'indépendance éditoriale.

Pour éviter toutes ces conséquences, le nouveau statut de la RTBF devrait prévoir des dispositions qui éviteront toute ingérence politique ou autre dans la composition du conseil d'administration qui sera nommé par le Parlement communautaire sur proposition de la société civile et des organisations professionnelles. Pour éviter l'utilisation inutile des moyens publics mis à sa disposition, le nouveau statut de la RTBF devra supprimer certains organes comme le comité permanent et prévoir une structure organique simplifiée qui comprendrait un conseil d'administration représentatif du public et non des partis politiques. Ce conseil assumerait les missions actuelles dévolues au conseil d'administration. La structure comprendrait ensuite, un comité de gestion formé du président du conseil d'administration, de l'administrateur général et des directeurs. Le comité de gestion dont les membres seraient des experts de gestion aurait comme tâche la gestion financière de l'entreprise en toute transparence. Enfin, l'administrateur général devra faire partie de la nouvelle structure prévue par le statut réformé de la RTBF.

Comme il a été dit précédemment, le public n'est pas seulement le bénéficiaire du service public de la RTBF. Comme celui qui en assure le financement, il doit être associé au fonctionnement de cette entreprise par sa présence dans les organes de gestion et de contrôle. Pour remplir sa mission de service public dans un environnement compétitif, concurrentiel avec le secteur privé, la RTBF a besoin de structures modernes, dynamiques, indépendantes, soutenues par une solide équipe de gestion dont les compétences financières sont avérées. Pour assurer davantage son indépendance des pouvoirs publics communautaires et sa performance économique, la structure de gestion de la RTBF devrait se rapprocher aussi près que possible de celle d'un média privé commercial bien géré (la RTL-TVI par exemple).

¹⁰¹⁷ RTBF, « Gouvernance de la RTBF », publié le 17 novembre 2009, in www.rtb.be/entreprise/actualite/_gouvernance

¹⁰¹⁸ RTBF, « Qui est qui à la RTBF », URL : <http://reseaux.uvcw.be/files>

Section 4 — Les moyens humains

La présente section est consacrée à l'étude du personnel de la RTBF et des représentations professionnelles au sein de celle-ci. En effet, un média de service public comme la RTBF, ne peut assumer pleinement et effectivement sa mission sans disposer d'un personnel suffisant, qualifié, formé et placé dans des conditions de travail et salariales appropriées.

§ 1. Le personnel de la RTBF

Comme il a été dit dans les développements précédents, la RTBF est le plus gros employeur belge francophone dans le secteur des médias. En 2014, elle compte 1.998 employés.¹⁰¹⁹ En termes de genre et de parité, elle emploie 38 % de femmes et 62 % d'hommes.¹⁰²⁰ Selon l'édition matinale de l'une des chaînes de radio de la RTBF, « La Première », depuis le plan Magellan de 2002 jusqu'à septembre 2015, 600 emplois ont déjà été supprimés contre 50.000.000,00 d'euros récupérés.¹⁰²¹ Ce chiffre représente évidemment tout le personnel confondu, notamment : les journalistes, les régisseurs d'antenne, caméramans, rédacteurs, ouvriers, preneurs de son, monteurs, scriptes, réalisateurs, machinistes, etc. Nous rappelons que la protection consacrée par l'article 10 et par les articles 19 et 25 de la Constitution belge s'applique à tous ces membres du personnel.

Le personnel de la RTBF est régi par trois catégories de statuts : certains membres du personnel sont régis par la loi sur le contrat du travail du 3 juillet 1978, d'autres par un contrat d'entreprise (les pigistes par exemple) et la majorité par un statut administratif. Néanmoins, par souci de synthèse, il s'agira tout simplement d'examiner le statut des seuls journalistes de la RTBF, leurs conditions de travail ainsi que leur formation. Enfin, il importe de jeter un coup d'œil sur les associations professionnelles à la RTBF tant il est vrai que ces dernières jouent un rôle déterminant, non seulement dans la défense des intérêts du personnel mais aussi pour l'autorégulation de la profession.

A. Le statut du journaliste

Il est question dans ce point d'examiner le statut du journaliste à la RTBF (existe-t-il des exigences de qualification minimales pour les journalistes ?). Quels sont ses droits et obligations, ses conditions de travail ? Comment sont organisées les structures salariales et la formation ? En effet, dans une démocratie, le journaliste a un rôle absolument fondamental de collecter, de traiter, d'analyser et de diffuser l'information afin d'éclairer le citoyen sur le déroulement de la vie publique. Le journalisme est une activité à la fois citoyenne et professionnelle et s'assoit sur une légitimité externe (vis-à-vis de la société) et sur une légitimité interne (vis-à-vis de l'entreprise).¹⁰²² Le journaliste doit, pour que l'information soit la plus objective possible, pouvoir exercer sa profession de manière libre et indépendante. C'est pourquoi il est nécessaire de lui conférer un statut particulier, que ce soit dans l'accès à la profession ou dans les relations avec son employeur.

En démocratie, si chaque citoyen est libre de communiquer à sa guise ses opinions à d'autres citoyens pris individuellement, chaque citoyen n'est pas libre d'informer publiquement comme il l'attend. L'information, bien commun, obéit à des règles et seuls des professionnels se soumettant à une

¹⁰¹⁹ F. ANTOINE et F. HEINDERYCKX, op. cit., p. 80.

¹⁰²⁰ RTBF, «Rapport annuel 2014», p. 6, URL : www.rtbf.be

¹⁰²¹ RTBF, La Première, édition matinale de 7h 40 du 22 septembre 2015, écoutée par nous-même.

¹⁰²² AJP, in « Rapport des états généraux des médias d'information : Atelier 2 sur la formation et le statut des journalistes », op.cit., p. 29.

déontologie précise sont à même de la diffuser dans des conditions satisfaisantes pour tous. En effet, l'indépendance est une notion fondamentale qui caractérise toute activité journalistique. Sans cette indépendance, il n'y a pas d'information indépendante, plurielle et objective. Tout journaliste doit être indépendant tant vis-à-vis des pouvoirs publics ou privés qu'à l'encontre de ses informateurs, des annonceurs ou de ses employeurs, dans la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion de l'information.¹⁰²³

En Belgique, c'est la loi du 30 décembre 1963 qui reconnaît et protège le statut ou titre de journaliste professionnel et qui fixe les conditions d'accès à la profession, à savoir :

- 1° être âgé de vingt-et-un ans au moins ;
- 2° ne pas être déchu, en tout ou en partie, des droits énumérés aux articles 31 et 123 sexies du Code pénal et, sous réserve de ce qui est prévu à l'article 2, n'avoir pas encouru, à l'étranger, une condamnation qui, si elle avait été prononcée en Belgique, aurait entraîné la déchéance de tout ou partie de ses droits ;
- 3° à titre de profession principale et moyennant rémunération, participer à la rédaction de journaux quotidiens ou périodiques, d'émissions d'information radiodiffusées ou télévisées, d'actualités filmées ou d'agences de presse consacrées à l'information générale ;
- 4° avoir fait, de cette activité, sa profession habituelle pendant deux ans au moins et ne pas l'avoir cessée depuis plus de deux ans ;
- 5° n'exercer aucune espèce de commerce et notamment aucune activité ayant pour objet la publicité, si ce n'est en qualité de directeur de journal, d'émission d'informations, d'actualités filmées ou d'agences de presse.

Aux termes de l'article 2 de la même loi, le titre de journaliste professionnel est attribué par une commission d'agrément qui a la qualité d'autorité administrative, composée d'un nombre égal de représentants des journalistes et de représentants des directeurs des médias nommés par le roi pour quatre ans. Pour un média recourant régulièrement à des journalistes contractuels, il faut que le contrat de travail assure au journaliste, non seulement un droit au bénéfice des conventions collectives mais aussi un droit à des conditions de travail assurant sa sécurité matérielle et morale et un droit à un salaire correspondant au rôle social qui est le sien et suffisant pour garantir son indépendance économique.

Pour ce qui est de la RTBF, l'article 28 du décret portant statut de la RTBF stipule que « le conseil d'administration arrête sur proposition de l'administrateur général, le statut du personnel, à savoir le statut du personnel à titre définitif ou en stage et du personnel contractuel ». L'article 29, § 1^{er}, du même décret énumère limitativement les buts du recours aux travailleurs contractuels :

- 1° la réponse à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel qu'il s'agisse, soit de la mise en œuvre d'actions limitées dans les temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail ;
- 2° le remplacement des agents en cas d'absence totale ou partielle, qu'ils soient ou non en activité de service, quant à la durée de cette absence, dont les modalités sont fixées par le statut ;
- 3° l'accomplissement des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est arrêtée par le gouvernement ;

¹⁰²³ S., HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 769, n° 1125.

- 4° le pourvoi à l'exécution des tâches exigeant des connaissances particulières ou une large expérience de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter.

Les journalistes de la RTBF travaillent donc, soit sous le statut de salariés dans le cadre d'un contrat de travail, soit sous celui d'indépendants chargés de remplir certaines missions (freelance, travail à la pige). D'autres journalistes travaillent comme des fonctionnaires statutaires. Concrètement, pour la production des programmes qu'elle offre aux publics, elle utilise des statutaires, des contractuels et recourt à des pigistes ou journalistes indépendants. L'existence de ces trois statuts professionnels différents peut être sujette d'inégalités de traitement entre les personnes concernées et porter ainsi atteinte à l'indépendance des uns et des autres. En effet, les journalistes statutaires sont majoritaires à la RTBF où il existe de fortes disparités des salaires entre eux et les journalistes pigistes. Ces disparités ne sont pas justifiées car tous exercent la même fonction avec les mêmes compétences et les mêmes responsabilités vis-à-vis du public.

Si les journalistes pigistes constituent une ressource intéressante pour la RTBF qui les emploie parce qu'ils représentent une charge moins importante que les journalistes permanents (fonctionnaires et contractuels), il n'en demeure pas moins que les journalistes pigistes sont soumis à un régime précaire qui fait d'eux, les premières victimes de toute mesure de restructuration. Ils travaillent sous un contrat d'entreprise consistant à des prestations bien déterminées contre rémunération mais sans aucun lien de subordination à l'employeur. Selon Jean-Pierre Jacqmin, directeur de l'information et des sports à la RTBF, le recours aux pigistes se fait pendant les années paires qui sont des années de sport au cours desquelles énormément de pigistes viennent renforcer leurs équipes pour des montages ou des sujets.¹⁰²⁴ En termes de chiffres, un total de 145, 7 dont 63, 5 d'hommes et 82, 2 de femmes, ont été inscrits au registre général du personnel de la RTBF comme agents en temps partiel (journalistes indépendants compris).¹⁰²⁵ Un recours fréquent à cette catégorie de journalistes peut conduire à une situation de précarité car ces derniers sont payés à la tâche. Cette instabilité professionnelle peut entamer l'indépendance du journaliste pigiste et la qualité de ses prestations.

Quant aux journalistes contractuels, ils sont considérés comme des employés soumis à la loi du 3 juillet 1978 relatif au contrat de travail et prestent dans un lien de subordination qui peut constituer une atteinte à leur indépendance. D'où l'importance de la clause de conscience qui leur permet, dans certaines circonstances de rompre eux-mêmes leur contrat de travail tout en prétendant à des indemnités de licenciement. Les journalistes contractuels jouissent presque des mêmes droits et des mêmes devoirs que les journalistes statutaires qui sont des agents nommés à vie dans la cadre d'un statut administratif et pécuniaire qui détermine leurs droits et leurs devoirs, leur position administrative, le régime d'incompatibilités, les règles en matière de congé et le régime des sanctions.

Selon les chiffres fournis par le rapport annuel de la RTBF, 2.104,1 équivalents temps plein dont 1.302,5 hommes et 801,6 femmes ont fourni leurs prestations en 2014. En définitive, qu'il soit agent nommé, salarié ou employé, travailleur indépendant, le journaliste de la RTBF mérite un statut qui reconnaît son indépendance personnelle face au traitement de l'information malgré le lien de dépendance à l'égard de son employeur.

B. Les conditions de travail

Un bon environnement de travail est une des garanties nécessaires pour une presse libre et indépendante. Lorsque le journaliste vit dans la misère, la peur, la corruption, la censure et la pauvreté,

¹⁰²⁴ J.-P. JAQMIN, J.-J. JESPERS, S.VAN LIERDE et M. SINNAEVE, « Statut et formation des journalistes à la RTBF », Exposé présenté le 15 décembre 2011 au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, URL : http://www.ajp.be/egmi/content/rtbf_atelier2

¹⁰²⁵ Rapport annuel de la RTBF de 2014, p. 125, URL : www.rtbef.be

il n'y a pas de liberté de presse. Les avantages accordés à un journaliste sont autant des facteurs de motivation que de promotion de la qualité de ses prestations. À ce propos, l'AJP considère que « La qualité de l'information est étroitement liée aux conditions de production de l'information. Agir sur ces conditions, c'est aussi travailler dans l'intérêt du public ». ¹⁰²⁶ C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent garantir le droit au travail et une rémunération équitable et satisfaisante, assurant au professionnel de médias ainsi qu'à sa famille, une existence conforme à la dignité humaine, complétée par tous les autres moyens de protection sociale, notamment la pension de retraite, etc.

D'après une étude de l'AJP réalisée en 2011, la RTBF emploie actuellement quatre-cent-soixante journalistes actifs avec des documents de presse valides, professionnels et stagiaires compris. La même étude révèle qu'en 2010 par exemple, le barème salarial se chiffrait à 3.217 euros pour un journaliste débutant, à 3.280 euros après 5 ans de carrière, 3.491 euros après 10 ans, 3.892 euros après 15 ans et 4.160 euros après 20 ans. Le salaire serait la troisième cause d'insatisfaction de la profession, après les conditions de travail et la chronophagie du métier. ¹⁰²⁷ Ces mêmes chiffres sont presque confirmés, avec un léger correctif, par Jean-Pierre Jacqmin qui précise qu'à son entrée, un journaliste gagne 3.253 euros bruts par mois et 4.030 euros par mois, six ans de carrière après et 5.429 euros par mois en fin de carrière. ¹⁰²⁸ Il faut noter qu'à son entrée, le journaliste est stagiaire pour deux ans mais porte quand même le titre de journaliste et jouit de mêmes droits qu'un journaliste professionnel. Ce stage professionnel n'est pas à confondre avec celui des étudiants qui le font pendant leur cursus académique.

Selon cette même étude, le barème salarial du personnel de la RTBF (qui peut être augmenté ou complété par divers avantages extra-légaux) est supérieur aux barèmes des autres professionnels des médias communautaires francophones qui sont, globalement, moins que ceux des enseignants agrégés de l'enseignement supérieur. ¹⁰²⁹ Le rapport annuel de 2014 de cette entreprise renseigne que 141.991.896 euros ont été dépensés à titre des frais engagés de personnel sous contrat à durée indéterminée et sous contrat à durée déterminée. Le même rapport donne le chiffre de 4.557.806 euros des frais engagés pour le personnel intérimaire. Les charges de personnel en termes des rémunérations, avantages, pécules et frais étaient de 170,7 millions d'euros en 2014. ¹⁰³⁰

En général, les employés à titre définitif et ceux sous contrat de travail à durée indéterminée sont plus satisfaits que les indépendants (pigistes) car leurs statuts offrent plus d'indépendance, de stabilité et constituent un gage de qualité de leurs prestations. Ceux engagés par contrat de travail ont droit à l'échelle de traitement, au revenu minimum garanti, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités, allocations et primes équivalentes à ceux d'un agent ayant la même fonction ou une fonction équivalente. ¹⁰³¹ Il existe aussi un régime de prime pour le travail effectué le dimanche ou la nuit et une flexibilité des emplois et des horaires adaptés aux différents métiers de la RTBF. Il existe aussi un régime de trois jours par semaine et un régime de quatre jours par semaine d'après la moyenne d'heures accomplies par semaine. ¹⁰³²

Outre ces avantages, l'arrêté royal du 12 avril 1965 instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des journalistes professionnels et des entreprises de presse qui s'applique aussi aux journalistes professionnels de la RTBF, impose la délivrance des documents et des insignes

¹⁰²⁶ AJP, « Statut et formation des journalistes », in « États généraux des médias d'information-Atelier 2 », Parlement Fédération Wallonie-Bruxelles, Bruxelles, 27 octobre 2011, p. 42.

¹⁰²⁷ Idem.

¹⁰²⁸ J.-P. JAQMIN, J.-J. JESPERS, S. VAN LIERDE et M. SINNAEVE, « Statut et formation des journalistes à la RTBF », Exposé présenté le 15 décembre 2011 au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, URL : http://www.ajp.be/egmi/content/rtbf_atelier2

¹⁰²⁹ Idem.

¹⁰³⁰ Voir Rapport annuel de la RTBF de 2014, p. 142.

¹⁰³¹ Article 30 de l'Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent (M.B. du 9 janvier 2001, p., 419. Err. : M.B. du 20 janvier 2001, p. 1576).

¹⁰³² J.-P. JAQMIN, J.-J. JESPERS, S. VAN LIERDE et M. SINNAEVE, op. cit. p. 1.

permettant de faciliter l'identification des journalistes professionnels dans l'exercice de leur profession et permettant aux autorités publiques de prêter aux représentants de la presse tout concours compatible avec les circonstances.¹⁰³³ Ces documents et ces insignes sont :

- 1° un laissez-passer national de presse délivré au journaliste portant le titre de journaliste de presse et dont la perte entraîne le retrait de ce document ;
- 2° un carton insigne délivré au journaliste porteur d'un laissez-passer national de presse ;
- 3° un laissez-passer pour automobile de presse à placer sur le pare-brise de la voiture et qui est impersonnel ;
- 4° une carte de journaliste professionnel.

Un décret de la Communauté française a autorisé aussi la RTBF à participer au régime de pensions institué par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et leurs ayants droit. En vertu de l'article 3 de ce décret, la RTBF est autorisée à accorder, à charge de son budget, un complément de pension aux personnes qui, à la veille de l'affiliation, bénéficient effectivement d'un supplément. Ce dernier est accordé au titre de montant minimum garanti de pension en vertu du décret du 29 novembre 1993 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la RTBF. Pour l'année 2014, la RTBF a bénéficié de 8,7 millions d'euros à titre de subvention ou dotation complémentaire relative aux charges de pension conformément à l'article 66.2.c. du contrat de gestion, afin de financer le versement en 2014, au service des pensions des compléments de pension en application de l'Arrêté royal du 5 juin 2004 portant exécution de l'article 78 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public.¹⁰³⁴

C. La formation permanente

En Belgique, pour devenir journaliste, il ne faut pas nécessairement avoir fait des études ou de formation spécifique, encore moins un diplôme. Il existe un grand nombre de journalistes qui n'ont jamais suivi d'études de journalisme.¹⁰³⁵ L'accès au journalisme est donc libre mais pour porter le titre de journaliste professionnel, il faut remplir certaines conditions telles qu'étudiées précédemment. Cependant, il est suffisamment nécessaire de suivre une formation car la formation des journalistes permet de susciter en eux l'esprit critique, d'avoir conscience de leurs responsabilités sociales et politiques, d'avoir une pensée logique, analytique et créative. Des connaissances techniques sont nécessaires en raison de la complexité croissante des sujets traités. Si l'information est utile et nécessaire au fonctionnement d'une démocratie, la démocratie n'a pas du tout besoin d'un journaliste mal formé ou non formé car il constitue un grand danger pour sa survie. En effet, le but de l'information, c'est de rapporter les faits, c'est d'éduquer par la presse, c'est de former mais pour bien former, bien éduquer, il faut être soi-même bien éduqué et bien formé d'abord car on ne peut donner que ce qu'on a.

La formation permet au journaliste d'acquérir des valeurs, des connaissances, des techniques et des compétences, nécessaires pour la transmission d'un message ou d'un discours médiatique crédible et acceptable dans une société démocratique. En se spécialisant dans plusieurs domaines de la vie (politique, économique, sociale, informatique, juridique, etc.), le journaliste devient capable de

¹⁰³³ Voir article 1^{er} de l'arrêté royal du 12 avril 1965 instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des journalistes professionnels et des entreprises de presse, M.B. 21 mai 1965, err. 29 juin 1965, cité par K., LEMMENS, op. cit., p. 489.

¹⁰³⁴ Rapport annuel de la RTBF de 2014, op. cit., p. 178.

¹⁰³⁵ F. ANTOINE et F. HEINDERYCKX, op. cit., p. 134.

s'adapter à l'évolution numérique des médias et de répondre aux besoins du public en toute matière. La Résolution n° 2 sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme adoptée en décembre 1994 par la quatrième Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse fait de la formation des journalistes, une priorité compte tenu de la responsabilité sociale de la presse d'information, de l'évolution des techniques et des connaissances et de l'indispensable indépendance de la fonction.¹⁰³⁶

Aux termes de l'article 61 du contrat de gestion précité : « La RTBF met en place une politique de gestion des ressources humaines dynamique et objective au sein de l'entreprise pour la formation, l'évaluation et le développement des carrières, en vue d'améliorer le niveau de qualité générale au sein de l'entreprise et de soutenir la progression et la formation continue du personnel. La RTBF soutient et renforce les initiatives en termes de formation continue (interne ou externe) au sein de l'entreprise en faveur de l'ensemble du personnel ». Cette politique de gestion et de formation des ressources humaines de l'entreprise s'est concrétisée par la création, en novembre 2013, de la RTBF Academy qui a consacré 2.622 jours de formation pour 3.246 participants en 2014. La RTBF Academy est un espace de formation et un lieu d'échange de tous les collaborateurs de la RTBF, dont des journalistes, en vue de promouvoir le développement des compétences.¹⁰³⁷ Elle organise quatre campus de formation, à savoir :

- 1° médias et pratiques éditoriales 360 ° ;
- 2° technologies et production ;
- 3° compétences transversales ;
- 4° développement personnel et compétence managériale.

§ 2. Les organisations professionnelles à la RTBF

La présence des organisations professionnelles au sein de la RTBF répond aux exigences du décret sur les services de médias audiovisuels qui veut que : « s'il diffuse de l'information, l'éditeur de services doit reconnaître une société interne des journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'information et sur la désignation du rédacteur en chef. Cette société interne doit être composée de journalistes représentant la ou les rédactions de l'éditeur ».¹⁰³⁸

Les associations et les syndicats ou sociétés des journalistes jouent un rôle crucial dans la défense des droits des journalistes ou d'autres professionnels des médias. Le respect et la promotion des règles éthiques et déontologiques, l'autorégulation de la profession, la solidarité et la mise en œuvre d'une stratégie de développement des médias autonomes et indépendants, sont autant d'actions que peuvent mener les organisations professionnelles pour garantir au public, un journalisme de qualité dans l'observation des standards déontologiques internationaux. Ce sont ces mêmes organisations qui pourront exiger de leurs membres de suivre une formation continue comme le font certains ordres professionnels. Il en va de l'amélioration, non seulement de la qualité du service offert au public mais aussi du développement personnel de chaque membre. C'est donc à juste titre que l'AGJPB considère

¹⁰³⁶ S. HOEBEKE, et B. MOUFFE, op. cit., p. 763, citant la Résolution n° 2 sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme adoptée les 7 et 8 décembre 1994, URL : <https://www.coe.int/t/dghl/standadsetting>

¹⁰³⁷ Rapport annuel de la RTBF de 2014, op. cit., p. 123.

¹⁰³⁸ Article 36, § 1^{er}, 4°, du décret sur les Services de médias audiovisuels, coordination officielle réalisée par le CSA le 12 mars 2015, URL : www.csa.be

que « la solidarité entre journalistes s'avère de plus en plus nécessaire pour défendre la profession dans son ensemble car toute atteinte aux droits des uns nuit à ceux des autres ». ¹⁰³⁹

Pour ce qui est de la RTBF, l'article 60 du contrat de gestion lui prescrit le dialogue en cherchant à développer un niveau qualitativement élevé dans les relations paritaires avec les organisations syndicales et avec l'association des journalistes, chacune pour ce qui les concerne, dans les matières qui leur sont attribuées par le décret. C'est dans ce cadre que le décret portant statut de la RTBF du 14 juillet 1997 institue, en son article 19, une Commission paritaire au sein même de la RTBF composée du président du conseil d'administration, de l'administrateur général, des directeurs et de huit délégués élus par l'ensemble des membres effectifs du personnel. Cette commission paritaire est chargée de la concertation et de l'information générale du personnel, de la négociation du statut du personnel, du règlement du travail et du statut syndical, de la santé et de la sécurité des travailleurs, de l'environnement du travail (bien-être au travail), de l'examen de l'information économique et financière de la RTBF, de ses filiales et du rapport annuel. Elle est consultée avant la conclusion du contrat de gestion et désigne un conciliateur social.

Il est aussi institué, au sein de la RTBF, un comité de déontologie ayant pour mission d'intervenir dans les situations complexes ou de crises dans le domaine de la déontologie journalistique. Ce comité est composé du directeur de l'information de la RTBF, du président de la société des journalistes de la RTBF, d'un journaliste extérieur et d'un magistrat retraité, tous deux désignés par le conseil d'administration sur proposition de l'administrateur général, pour un mandat qui ne peut être inférieur à trois ans ou supérieur à cinq ans. ¹⁰⁴⁰ Le journaliste extérieur sera reconnu par ses pairs pour ses hautes compétences professionnelles mais n'exercera plus dans un organe d'information. ¹⁰⁴¹ Le magistrat retraité sera garant, en tant qu'expert, des procédures de la déontologie journalistique. Il aura toutefois une bonne connaissance des médias et doit garantir le respect des délais, des procédures et des attributions du comité. Le comité de déontologie rend des avis consultatifs non liants, selon la règle du consensus, sans vote et sans expression de position minoritaire.

Outre cette commission paritaire et ce comité de déontologie, il existe une société de journalistes de la RTBF que l'entreprise reconnaît comme Association sans but lucratif (ASBL). L'article 19 bis dudit décret définit la société de journalistes comme « une association interne à l'entreprise qui comprend plus de la moitié des journalistes professionnels travaillant à la RTBF, compte non tenu des titulaires d'un mandat ». Elle est reconnue comme interlocutrice de l'entreprise et est consultée sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle et sur l'organisation des rédactions en ce qui concerne les programmes d'information. Elle est également consultée, pour ce qui concerne les services chargés de l'information, sur la désignation du directeur général de l'information, du ou des directeurs et des chefs de rédaction. Elle est enfin consultée préalablement à l'établissement du règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie des membres du personnel.

Le président de la société des journalistes fait partie du comité de déontologie de la RTBF. Il peut saisir ce comité sur décision unanime du bureau de ladite société, à tout moment sur des principes et questions générales liées à la déontologie de l'information et après leur diffusion, sur des programmes ponctuels, ainsi qu'en cas de décision de non-diffusion d'une émission prise par l'administrateur général ou le directeur de l'information. ¹⁰⁴²

¹⁰³⁹ AGJPB, « Le guide du pigiste. Être journaliste indépendant en Belgique », 3e éd., Bruxelles, 2014, p. 14. L'AGJPB ou l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique sont compétentes pour les matières fédérales (statut, déontologie, liberté de la presse, etc.). À ses côtés se trouvent l'AJP ou Association des journalistes professionnels, regroupant les journalistes professionnels francophones, germanophones et étrangers et la VVJ ou la Vlaamse Vereniging van beroeps journalisten, regroupant les journalistes professionnels flamands.

¹⁰⁴⁰ Article 46 du Règlement précité.

¹⁰⁴¹ Idem., p. 13.

¹⁰⁴² Voir à ce sujet le Règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel de la RTBF adopté par le conseil d'administration de la RTBF le 19 janvier 1998 et révisé par le conseil d'administration du 21 mars 2009.

Section 5 — Les moyens techniques et financiers

Les moyens techniques et financiers alloués à la RTBF par la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) sont autant d'atouts nécessaires permettant l'accès du plus grand nombre de citoyens francophones belges à tous ses supports de diffusion. Outre les moyens politiques, législatifs et humains, ces moyens techniques et financiers sont alloués à la RTBF par l'autorité communautaire en contrepartie d'obligations lui assignées à travers le contrat de gestion pour la réalisation de sa mission de service public de radiodiffusion et de télévision. Elle bénéficie d'abord de plusieurs sources de financement qu'il convient d'examiner dans cette section. Ensuite, la Communauté française met à la disposition de la RTBF les fréquences hertziennes nécessaires à l'exécution de ses obligations de service public résultant du décret et du contrat de gestion. Enfin, d'autres moyens financiers lui sont alloués pour assurer l'exécution des missions spécifiques.

§ 1. Les moyens financiers de la RTBF

Le financement de ce média par les pouvoirs publics est une caractéristique du service public de radiodiffusion et de télévision. Il a pour but d'assurer son indépendance par rapport à toute pression d'ordre économique et vise à rendre la RTBF plus accessible par tous. Jusqu'à une certaine époque, les ressources octroyées à la RTBF pour la réalisation de ses missions de service public étaient perçues par l'État sur les récepteurs de radiodiffusion. Cette redevance consistait en une taxe mensuelle payée sur chaque poste de radio ou de télévision capable de recevoir des fréquences radio ou télévision. Actuellement, ces ressources sont garanties de façon indépendante sous forme de dotation inscrite chaque année au budget communautaire et permettent une bonne prévision en investissements et en dépenses.

Les dotations publiques, dont la dotation ordinaire, constituent le poste le plus important et représentent la majeure partie des recettes de la RTBF.¹⁰⁴³ Ces dotations publiques représentant 75 % de ses recettes sont complétées par les ressources publicitaires (commerciales) et par d'autres ressources. L'article 27 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF modifié par le décret du 29 janvier 2015 portant statut de la RTBF (M.B. du 11 mars 2015), classe en six catégories les recettes des différents moyens financiers dont bénéficie cette entreprise publique de presse :

- 1° la subvention affectée annuellement par la Communauté française en contrepartie de l'exécution de sa mission de service public conformément au contrat de gestion ;
- 2° les recettes de communication commerciale, en ce compris les recettes de publicité, de parrainage, de placement de produits, d'aide à la production, de jeux et concours et d'autres opérations publicitaires et activités commerciales, dans le respect des dispositions prévues au contrat de gestion ;
- 3° les recettes de péage perçues pour la diffusion de certains de ses programmes déterminés par le contrat de gestion ;
- 4° les dons et legs faits en sa faveur ;
- 5° les dividendes et recettes, sous quelque forme que ce soit, des sociétés ou organismes auxquels elle participe ;

¹⁰⁴³ F. ANTOINE et F. HEINDERYCKX, op. cit., p. 73.

- 6° des recettes de toute nature compatibles avec son objet social (par exemple les emprunts ou produits dérivés approuvés par le conseil d'administration de la RTBF et garantis par ladite autorité).

En 2014, les dotations de la RTBF ont été de 240,9 millions d'euros, les recettes publicitaires ont atteint 69,8 millions d'euros, tandis que les autres recettes ont été de l'ordre de 27,6 millions d'euros, dont 9,5 millions d'euros pour les câblo-opérateurs.¹⁰⁴⁴ Le rapport annuel de 2014 regroupe toutes ces recettes en six principales sources de revenus : les dotations, la publicité, les aides à la production, les recettes des distributeurs, les prestations de service et les recettes de location. Seules les dotations et la publicité nous intéressent dans ce paragraphe.

A. Les dotations publiques

Les dotations publiques sont des subventions allouées à la RTBF par la Communauté française en contrepartie de ses missions de service public. Celles-ci ne peuvent excéder les coûts nets induits par la mission de service public, compte tenu de ses autres revenus, y compris de nature commerciale.¹⁰⁴⁵ Elles se composent d'une dotation ordinaire, d'une subvention complémentaire de responsabilisation SEC 95, d'une subvention complémentaire relative aux charges de pension en application de l'article 66 du contrat de gestion, d'une dotation TV5 et d'une subvention Arte.¹⁰⁴⁶ La subvention complémentaire de responsabilisation vise la prise des mesures complémentaires par la RTBF pour garantir le solde de son financement.¹⁰⁴⁷

La dotation ordinaire allouée à la RTBF est la juste compensation, nécessaire et suffisante pour couvrir une partie des coûts nets occasionnés par la réalisation de ses missions de service public qui tient compte des autres recettes commerciales en ce compris celles de communication commerciale dont elle bénéficie. Elle consiste en une subvention annuelle dont le montant visé à l'article 50.2 du contrat de gestion est majorée, à partir du 1^{er} janvier 2015, par une indexation calculée sur la base de l'indice général des prix à la consommation défini par la loi du 2 août 1971, à l'indice 1.1.2014= 100 et par une majoration de 2 % qui doit couvrir l'augmentation de la masse salariale liée aux évolutions des carrières et des échelles barémiques.

Pour répondre aux normes européennes en matière d'aide d'État et de concurrence, l'octroi de ces dotations publiques de la RTBF doit satisfaire à certaines conditions fixées par le décret statutaire :

- 1° elle ne peut excéder les coûts nets induits par la mission de service public de l'entreprise, compte tenu de ses autres revenus, y compris de nature commerciale, directe ou indirecte ;
- 2° elle ne peut pas financer les activités commerciales et celles de ses filiales ;
- 3° en cas de réserves issues de sa mission de service public excédant de manière récurrente 10 % des coûts annuels liés à la mission de service public, le gouvernement en tient compte afin de fixer, lors de renouvellement du contrat de gestion, le montant de la subvention le plus adapté aux besoins financiers réels de l'entreprise en vue de satisfaire les missions de service public qui lui sont confiées.

La dotation annuelle est susceptible de révision, c'est-à-dire de réduction ou d'augmentation, dans les limites des coûts nets de la RTBF pour ses missions de service public, en cas d'évolution négative ou

¹⁰⁴⁴ Voir Rapport annuel de la RTBF de 2014, p. 136.

¹⁰⁴⁵ Voir article 64 du contrat de gestion.

¹⁰⁴⁶ Rapport annuel de la RTBF précité.

¹⁰⁴⁷ Idem.

positive de la situation budgétaire générale de la Communauté. La révision de cette dotation doit faire l'objet d'une concertation entre le gouvernement et la RTBF, laquelle concertation peut conduire à une modification des obligations de la RTBF par la voie d'un avenant au contrat de gestion. Il en est de même en cas de survenance d'un événement imprévisible assimilable au cas de force majeure ou en cas de charges nouvelles imposées à la RTBF, résultant d'événements extérieurs à l'action ou à la volonté des parties.

Pour plus de transparence, à dater du 1^{er} avril 2013, la RTBF confie tous ses comptes financiers et tous ses placements au Caissier communautaire mais elle dispose de ses comptes financiers dans le respect de son autonomie. Elle confie au Caissier l'exécution matérielle de ses opérations de recettes et de dépenses et la tenue de tous ses comptes financiers selon les conditions fixées par un contrat de Caissier qui lie la Communauté française et son Caissier. Ces opérations de trésorerie s'inscrivent dans une logique de bonne gouvernance de la RTBF qui est exigée de ce média pour réaliser ses missions de service public en toute transparence. Cette obligation de transparence lui est faite par l'article 6, § 1^{er}, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels ainsi que par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 3 décembre 2004 relatif à la transparence des éditeurs de service de radiodiffusion et le contrat de gestion. Elle est tenue de publier sur son site Internet les informations de transparence requise, une synthèse de ses comptes annuels, l'inventaire, le bilan et le compte de résultat de chaque année.

B. Les recettes commerciales

La RTBF est aussi une entreprise de presse qui se veut économique comme toute autre entreprise. Elle est de ce fait, régie par le Code de commerce et les autres lois commerciales comme le décret d'Allorde de 1791 qui garantit la liberté d'entreprise et qui est toujours d'application. La dotation publique dont elle bénéficie de la Communauté française ne suffit pas à elle seule pour financer ses missions de service public de radiodiffusion et de télévision. Elle recourt également à d'autres recettes qui relèvent de l'action commerciale de l'entreprise et qui représentent 30 % de ses recettes.

Elle est autorisée par le décret statutaire et le contrat de gestion à exercer les activités commerciales suivantes :

- 1° la vente d'espaces publicitaires ;
- 2° la vente et la location de produits et services (e-commerce) ;
- 3° la vente et la location d'images d'archives ;
- 4° routes activités de merchandising ;
- 5° les accords de distribution de ses services sur des plateformes de distributeurs de service ;
- 6° les prestations techniques, la location et la concession de capacité de diffusion et de surfaces et espaces de travail ;
- 7° l'organisation de concerts et d'événements en lien avec ses services audiovisuels, ses émissions et ses animateurs ;
- 8° d'autres opérations de commercialisation ;
- 9° les résultats de ses sociétés filiales.

Néanmoins, ces activités ne doivent pas avoir pour but d'affaiblir l'offre de service public et doivent être conformes aux conditions suivantes :

- a) elles doivent appuyer l'offre de l'entreprise dans le cadre de sa mission de service public, en faciliter la réalisation ou alléger les coûts ;
- b) elles doivent faire l'objet d'une comptabilité séparée pour la transparence des recettes et de dépenses qui y sont liées ;
- c) elles doivent être exercées dans les conditions normales du marché en répondant aux règles de la concurrence ;
- d) si elles sont menées par une filiale, celle-ci doit disposer d'une réelle autonomie de gestion et de politique tarifaire par rapport à la RTBF ;
- e) les recettes qu'elles génèrent doivent constituer des recettes commerciales dont le revenu net doit être affecté à la réalisation des missions de service public de ce média public.

C. Les recettes de communication commerciale ou de publicité

Le CSA définit la communication commerciale comme « toute forme de message inséré dans un service de médias audiovisuels qui est conçu pour promouvoir ou vendre, directement ou indirectement, les marchandises, les services ou l'image d'une personne physique ou morale qui exerce une activité économique. Ces messages sont insérés dans un service de médias audiovisuels moyennant paiement ou contrepartie ou à des fins d'autopromotion. La communication commerciale comprend la communication commerciale interactive, la communication commerciale par écran partagé, la publicité, la publicité virtuelle, le parrainage, le téléachat, l'autopromotion et le placement de produit ». ¹⁰⁴⁸

Toutes ces communications commerciales doivent respecter, sur les plans de contenu et de la forme, certains principes généraux édictés par le décret sur les services de médias audiovisuels (décret SMA) et par le contrat de gestion pour le cas de la RTBF. En matière de contenu, qu'elle soit diffusée sur des services linéaires ou non linéaires, la communication commerciale ne peut pas ¹⁰⁴⁹ :

- 1 ° porter atteinte au respect de la dignité humaine ;
- 2 ° comporter ou promouvoir la discrimination en raison de la race, de l'origine ethnique, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la nationalité, d'un handicap ou de l'âge ;
- 3 ° attenter à des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ;
- 4 ° encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité, notamment par la mise en valeur de comportements violents ;
- 5 ° encourager des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement ;
- 6 ° contrevenir aux règles relatives à la propriété littéraire, artistique et industrielle et aux droits de la personne sur son image ;
- 7 ° contenir des références à une personne ou à une institution déterminée, de déclarations ou attestations émanant d'elles, sans leur autorisation ou celle de leurs ayants droit ;

¹⁰⁴⁸ CSA, « Publicité, communication commerciale », in www.csa.be

¹⁰⁴⁹ Idem.

8 ° avoir pour objet ni les partis politiques, ni les organisations représentatives des employeurs ou des travailleurs ;

9 ° porter sur l'adhésion à une croyance religieuse ou philosophique.

Sur le plan formel, la communication commerciale doit être aisément identifiable comme telle, le volume sonore des spots ne doit pas faire intentionnellement l'objet d'une variation par rapport au reste des programmes. Toute référence directe ou indirecte dans la communication commerciale à un programme ou à une séquence de programmes de nature à créer la confusion quant au caractère commercial de la communication est interdite, sauf dans les cas de parrainage ou d'autopromotion.¹⁰⁵⁰ Les recettes nettes de communication commerciale constituent un complément à la subvention (dotation) annuelle octroyée à la RTBF. Elles constituent des recettes commerciales telles que définies par l'article 70 du contrat de gestion et sont intégralement affectées à la réalisation des missions de service public.

Seule, nous intéresse en ce point, la publicité définie dans un sens large comme « toute démarche promotionnelle non guidée par les critères journalistiques, qu'elle soit à vocation commerciale ou de relations publiques ».¹⁰⁵¹ Pour ne pas faire obstacle à sa mission de service public (information, développement culturel, éducation permanente, divertissement) et pour marquer l'indépendance de l'information de toute pression commerciale, les espaces consacrés à la publicité commerciale sont strictement régis par le décret portant son statut, le décret sur les services de médias audiovisuels (décret SMA) et le contrat de gestion. Ils relèvent généralement de sa liberté d'entreprise et de son autonomie contractuelle.

La RTBF est autorisée à diffuser tout programme de nature publicitaire et commerciale, dans ses services de médias audiovisuels linéaires, tant en radio qu'en télévision ainsi que dans ses services de médias non linéaires et en ligne, sur et par les services de la société de l'information, dans le respect des dispositions légales, décrétales, réglementaires, éthiques et déontologiques en vigueur et du contrat de gestion. Cette autorisation inclut la faculté de diffuser de la communication commerciale régionale ou locale, y compris dans le cadre de décrochages. La communication régionale ou locale est toutefois soumise à concertation avec les télévisions locales concernées et avec l'accord du gouvernement communautaire.

Une étude du CSA montre que les radios de la RTBF réunies bénéficient de plus de 37,5 % des parts de marché sur le marché publicitaire radiophonique francophone, contre 34,5 % des parts d'audience. Elle détient, d'après la même étude, plus de 28 % des parts de marché sur le marché publicitaire télévisuel francophone, contre 37,8 % des parts d'audience.¹⁰⁵² Selon le rapport annuel de la RTBF de 2014, la publicité a généré 69,8 millions d'euros dont 40,2 millions euros en télévision, 27,5 millions en radio et 2,0 millions sur Internet.¹⁰⁵³ Néanmoins, les recettes nettes de publicité de la RTBF sur ses chaînes de radio et de télévision, déduction faite de la TVA, des commissions de régie publicitaire, des moyens complémentaires affectés à la production audiovisuelle indépendante et des moyens affectés au Fonds d'aide à la création radiophonique, ne doivent pas excéder, à la lumière des comptes annuels de l'entreprise, le seuil de 30 % des recettes totales de celle-ci.¹⁰⁵⁴ Les recettes nettes de publicité visées ci-dessus dépassant le seuil de 25 % des recettes totales doivent être affectées à des missions de service public telles que prévues par le contrat de gestion.

En ce qui concerne la publicité dans les services de la RTBF en ligne, l'article 75 du contrat de gestion, autorise celle-ci à insérer sur Internet et à travers des services de la société d'information

¹⁰⁵⁰ Idem.

¹⁰⁵¹ A. LINARD, « Directive. La distinction entre publicité et journalisme », in « Les carnets de la déontologie du CDJ », adoptée par le Conseil de déontologie journalistique le 15 décembre 2010, URL : www.deontologiejournalistique.be

¹⁰⁵² CSA, « Éléments constitutifs du nouveau contrat de gestion de la RTBF. Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel », Commission audiovisuelle du Parlement de la FWB, audition du 8 mars 2012, URL : www.csa.be

¹⁰⁵³ Rapport annuel de la RTBF de 2014, p. 128.

¹⁰⁵⁴ Lire à ce sujet, l'article 71.4, du contrat de gestion cité ci-dessus.

(réseaux sociaux, Twitter, etc.), de la publicité, en ce compris des jeux concours sous quelque forme que ce soit, pour autant qu'elle identifie clairement les contenus publicitaires sur son site Internet. Afin de préserver les recettes de publicité des éditeurs de presse écrite imprimée sur Internet et dans un souci de maintien du pluralisme de la presse imprimée, l'article 75.3 du contrat de gestion, impose à la RTBF de verser à un Fonds dit « Fonds de soutien aux médias d'information », les recettes nettes de publicité sous forme de « display » autour des contenus écrits de son site d'information qui dépassent un montant de 600.000 euros par an, somme indexée, depuis le 1^{er} janvier 2014, sur la base de la croissance du marché de l'internet au cours de l'année antérieure.

Le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (décret SMA) prévoit, en ces articles 10 à 29, plusieurs règles relatives à la communication commerciale autorisée à la RTBF et pour les autres médias audiovisuels. Il en est de même du contrat de gestion qui édicte des règles spécifiques à la RTBF. Ces règles prévues par ces divers instruments légaux régissent la durée publicitaire (point 1), les contenus publicitaires (point 2) et les interruptions publicitaires (point 3).

1. La durée publicitaire

La publicité ne peut pas constituer une priorité pour la RTBF qui établit ses grilles de programmation et son offre en fonction de ses missions de service public et des attentes de ses publics, en toute indépendance, tant, vis-à-vis des annonceurs que de sa régie publicitaire. Pour cette fin, elle doit respecter la durée maximale de diffusion de publicité telle que l'exigent les dispositions légales, décrétales, réglementaires en vigueur et le contrat de gestion. Pour les services linéaires en télévision et en radio, la durée maximale de diffusion de publicité par heure d'horloge est fixée à 20 %, soit 12 minutes. Pour les services non linéaires en télévision et en radio, la durée maximale de diffusion de publicité par programme est fixée à 20 % de la durée de ce programme. En tant qu'éditeur de service public, la RTBF doit respecter, sur ses services linéaires, une règle plus stricte aux heures de grande écoute. Entre 19 et 22 heures, elle ne peut diffuser qu'un maximum de 30 minutes de publicité.

2. Le contenu publicitaire

Les messages publicitaires ne doivent pas porter atteinte à la santé des consommateurs, à la pudeur ou à l'ordre public, à la sécurité nationale, à l'environnement, à la protection des mineurs, etc. Ainsi sont interdits la publicité et le parrainage pour les biens et services suivants :

- 1° les médicaments délivrés avec prescription médicale ;
- 2° les substances visées par l'arrêté royal du 6 mai 1922 concernant la vente des désinfectants et des antiseptiques et par l'arrêté royal du 31 décembre 1930, concernant le trafic des substances soporifiques ou stupéfiantes ;
- 3° le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires, visés par l'arrêté royal du 20 décembre 1982, relatif à la publicité pour le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires ;
- 4° les boissons alcoolisées titrant plus de 20 degrés,
- 5° les armes ;
- 6° les biens ou services évoquant directement ou indirectement, des marques de tabac, des produits à base de tabac ou similaires ainsi que des boissons alcoolisées titrant plus de 20 degrés ;

7° les jouets imitant des armes à feu ou susceptibles d'induire des comportements violents, racistes ou xénophobes ;

8° les agences matrimoniales et les clubs de rencontre, y compris par messagerie électronique ;

9° la publicité pour les services à caractère sexuel.

Depuis un arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 décembre 2010 qui a levé l'interdiction initiale pour les partis politiques et les syndicats, la publicité pour un parti politique ou un syndicat est autorisée dans le respect de la législation fédérale sur les dépenses électorales et non pendant les campagnes électorales.¹⁰⁵⁵ Il en est de même pour les jeux de hasard. Seule la publicité pour un établissement de jeux de hasard est prohibée par la loi. La publicité à destination des enfants est aussi autorisée moyennant le respect de certaines dispositions légales ou décrétales ou le Code d'éthique de la publicité audiovisuelle à destination des enfants qui a été édicté par le CSA.

3. Les interruptions publicitaires

La diffusion de la publicité ou communication commerciale doit respecter le confort d'écoute des auditeurs et des téléspectateurs, dans le respect des recommandations du CSA et des travaux de l'Union européenne de radiodiffusion relatifs au « loudness » en télévision. Pour garantir le respect de ce confort, l'insertion de la publicité dans un programme de radiodiffusion ou de télévision doit être aisément identifiable et doit être nettement distincte du programme ou d'une séquence de ce programme grâce à des moyens acoustiques ou optiques clairement identifiables comme tels. Selon l'article 18 du décret coordonné sur les services de média audiovisuel, la publicité peut être insérée dans les programmes télévisés « à la condition de ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur de ces programmes en tenant compte de leurs interruptions naturelles ainsi que de leur durée et de leur nature et de manière à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit ».

En application de cette disposition décrétales, des conditions de durée sont imposées pour les interruptions : les films, les œuvres de fiction télévisuelle, les programmes d'actualités, les documentaires, les programmes religieux et les programmes de morale non confessionnelle, du téléachat ou de l'autopromotion, peuvent être interrompus par la publicité toutes les trente minutes. Néanmoins, les journaux télévisés, les programmes pour enfants, les retransmissions de cérémonies religieuses et laïques ne peuvent pas être interrompus. Elle ne peut interrompre ni une œuvre cinématographique, ni une œuvre dont l'auteur veut conserver l'intégrité, ni une séquence de ce programme. En ce qui concerne les services en ligne, aux termes de l'article 75 du contrat de gestion, « la RTBF ne peut insérer aucune publicité sur le site Internet de la Trois, ni aucune publicité sous forme de « prerol » avant les programmes pour enfants accessibles dans l'offre de services de médias audiovisuels non linéaires de la RTBF ».

Pour conclure ce point sur la publicité, notons enfin que depuis 2010, le CSA effectue un monitoring des pratiques de communication commerciale des éditeurs de service de la Communauté française, y compris la RTBF. Ce monitoring s'étend aux services linéaires et non linéaires et prend en compte les sites Internet, les applications mobiles ou services à la demande. Le but poursuivi par le régulateur est d'observer les évolutions sur ce point, d'adapter sa pratique et de soumettre à un même ensemble de règles des acteurs se trouvant dans des situations identiques ou comparables.

¹⁰⁵⁵ F. JONGEN, « La Cour constitutionnelle, la liberté d'opinion et la publicité à la radio et à la télévision. Publicité politique à la télévision ? Oui, mais pas pendant les campagnes électorales », article publié le 9 janvier 2011, URL : [http : www.justice-en-ligne.be/rubrique108.html](http://www.justice-en-ligne.be/rubrique108.html)

§ 2. Les moyens techniques et les infrastructures

Pour l'exécution de sa mission de service public de radiodiffusion et de télévision, la Communauté française a attribué, selon un plan de répartition bien précis, de fréquences hertziennes. Elle dispose également, à son siège de Bruxelles (Reyers) et dans les centres régionaux des infrastructures destinées à leur mise en œuvre dont les règles de gestion sont fixées par le décret du 14 juillet 1997 portant son statut et par le contrat de gestion. Elle dispose d'une direction générale technologies et exploitation (DGTE) pour assurer une transmission et une distribution de qualité de ses différents programmes.

A. Les fréquences attribuées à la RTBF

Pour lui permettre de remplir ses obligations et missions en matière de service universel, le gouvernement communautaire met à la disposition de la RTBF, suivant un plan de répartition, des fréquences de radiodiffusion sonore analogiques ainsi que des blocs et canaux de radiodiffusion sonore et télévisuelle numérique, permettant une réception de ses services à la fois en réception fixe et portable, en réception mobile et, le cas échéant, en réception haute définition (HD) ou toute autre norme équivalente.¹⁰⁵⁶ Le même gouvernement met, en outre, à la disposition de la RTBF, des réseaux numériques de radiodiffusion télévisuelle terrestre hertziennne, offrant une couverture complète de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ces fréquences de radiodiffusion et télévisuelles sont réparties de manière autonome par la RTBF entre ses différentes radios et télévisions décrites dans les développements précédents. Selon une étude du CSA, la répartition des radiofréquences de la bande FM qui sont les plus préférées par le public pour la réception des programmes radiophoniques, se fait par part cumulée des émetteurs par réseau en KW, de la manière telle que 190,2 KW sont attribuées par la RTBF à Vivacité, 181,4 KW à Classic 21, 133 KW à Musiq 3, 112,82 KW à La Première, 106,4 à Pure FM. La différence dans la répartition s'explique par la redondance de couverture nécessaire pour assurer les décrochages régionaux.¹⁰⁵⁷

B. Les infrastructures de la RTBF

Pour la réalisation de sa mission de service public, la RTBF dispose des sites et d'infrastructures de radiodiffusion et de télévision à Bruxelles et ailleurs dans les centres régionaux de production. Elle est propriétaire ou copropriétaire de ceux-ci.

Les infrastructures de la RTBF sont de différents ordres :

1. les terrains et constructions

1° les bâtiments ;

2° les installations (ascenseurs, chauffage, distribution d'électricité, téléphonie, etc.) ;

¹⁰⁵⁶ Voir article 46.2 du contrat de gestion précité.

¹⁰⁵⁷ CSA, « Éléments constitutifs du nouveau contrat de gestion de la RTBF. Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel », Parlement de la FWB, Commission audiovisuelle du Parlement de la FWB, Audition du 8 mars 2012, URL : www.csa.be

3° les pylônes et les assurances et les honoraires liés aux travaux immobiliers.

2. les équipements de production

- 1° les équipements fixes Radio-TV ;
- 2° les cars de reportage
- 3° les équipements portables et accessoires de production Radio-TV (micros, caméras légères, enregistreurs, etc.) ;
- 4° les équipements informatisés Radio-TV (serveurs, système contrôle, infographie, etc.)

3. les équipements de diffusion et de liaison

- 1° les antennes et les émetteurs ;
- 2° les liaisons hertziennes et les codeurs ;
- 3° les codecs et réseaux fibres optiques ;
- 4° les multiplexeurs et les moyens mobiles

4. les équipements informatiques

- 1° les ordinateurs et les moniteurs ;
- 2° les serveurs et les logiciels ;
- 3° les imprimantes et les applications (personnel, comptabilité, etc.) ;
- 4° le matériel de réseau

5. les divers autres outillages

- 1° l'outillage et les appareils de mesure ;
- 2° les véhicules et les mobiliers de bureau ;
- 3° les machines de bureau et le matériel de plateau ;
- 4° les instruments de musique et le petit matériel téléphonique (GSM) ;
- 5° les équipements pour le grand public (récepteurs, Radio-TV, magnétoscopes VHS, etc.).

Section 6 — Les moyens de contrôle

Le contrôle dont il est question dans cette section consiste en un ensemble de mécanismes de vérification de l'exécution de la mission de service public par la RTBF et de l'utilisation de la dotation publique ainsi que d'autres moyens (techniques notamment) qui sont mis à sa disposition. Nous ne le dirons jamais assez, le contrôle d'un organe public de presse comme la RTBF est autant utile pour sa responsabilité sociale, son développement, sa bonne gouvernance que pour l'accomplissement de ses obligations légales, décrétales, réglementaires, déontologiques ou contractuelles, etc. Il est, pour autant utile et nécessaire, non seulement pour les pouvoirs publics qui doivent se rendre compte de

l'exécution de ses missions et de l'utilisation des moyens mis à sa disposition mais aussi et surtout à l'égard du public qui contribue à son financement et qui est le principal destinataire de ses messages.

Néanmoins, il ne doit pas se déguiser en une censure de l'autorité de tutelle ou de régulation mais il doit viser la transparence dans le fonctionnement de la RTBF, la bonne gouvernance, la bonne gestion et la performance de cette entreprise de presse. Il ne peut consister en aucune forme d'ingérence car la Constitution belge, en ses articles 19 et 25 et l'article 10 de la CEDH, garantissent la liberté d'expression des médias et protègent celle-ci, en imposant à l'État et aux pouvoirs publics, un devoir d'abstention pour son exercice réel et efficace. Il ne peut aucunement porter atteinte à l'autonomie et à l'indépendance de la RTBF qui sont deux principes reconnus expressément par le décret statutaire et par d'autres instruments internationaux de protection de la liberté de la presse.

Le contrôle de la RTBF est exercé de trois manières : un contrôle administratif et financier par le conseil d'administration, un contrôle politique de tutelle par le gouvernement de la Communauté française et un contrôle technique par le CSA.

§ 1. Le contrôle administratif et financier

Le législateur communautaire a mis en place des mécanismes de contrôle interne qui permettent à la RTBF de rendre des comptes à son conseil d'administration, voire aussi, pour l'aspect comptable et la réalisation de sa mission, à la Cour des comptes et au CSA.

A. Le contrôle administratif du conseil d'administration

Le Conseil d'administration est chargé de la vérification de l'exécution des obligations que lui assigne le contrat de gestion. Pour cette fin, la RTBF établit annuellement un rapport d'activités durant l'exercice écoulé à destination de cet organe, du collège des commissaires aux comptes et du CSA. En outre, la RTBF réalise à destination de son conseil d'administration, au moins une fois par an, une étude qualitative, réalisée par une structure indépendante et encadrée par des experts reconnus, permettant au conseil d'administration l'appréciation de ses activités et de sa légitimité par le public. Les critères qui fondent cette évaluation sont fixés par le conseil d'administration et portent sur :

- 1° la satisfaction du public ;
- 2° le lien créé par la RTBF avec son public ;
- 3° l'évaluation des valeurs fondatrices du service public de radio et de télévision, issues des missions définies dans le contrat de gestion et adoptées dans sa charte des valeurs.

Le conseil d'administration transmet annuellement, pour information, au ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions, un commentaire détaillé de cette évaluation qualitative. Le ministre en effectue une synthèse à destination du Parlement communautaire, afin que celui-ci puisse apprécier la mesure de satisfaction des publics au regard des missions de service public de la RTBF, dans le respect de l'autonomie de gestion et de programmation, de son indépendance éditoriale et rédactionnelle et sans porter atteinte aux secrets stratégiques de l'entreprise.

Enfin, la RTBF est tenue à une obligation d'évaluation périodique et doit établir, pour chaque quadrimestre de chaque année, depuis 2013, à destination de son conseil d'administration, un rapport comprenant :

- 1° un tableau de bord déterminant, par grille saisonnière de programmes, la réalisation des principaux objectifs quantitatifs quadrimestriels et qualitatifs annuels ;
- 2° un ensemble d'indicateurs audiométriques télévisuels ;
- 3° un ensemble d'indicateurs audiométriques pertinents pour les services de médias audiovisuels de radio et les services de médias audiovisuels non linéaires.

Le conseil d'administration transmet, pour information, au ministre en charge de l'Audiovisuel, sous forme de bilan annuel, un commentaire de cette évaluation périodique. Il transmet également les tableaux de bord au CSA.

B. Le contrôle financier du collège de commissaires aux comptes

Le contrôle financier et comptable est l'œuvre d'un collège de commissaires aux comptes qui est chargé de la vérification de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels de cette entreprise. Aux termes de l'article 24 du décret du 14 juillet 1997 relatif au statut de la RTBF tel que modifié à ce jour : « le rapport annuel d'activités est soumis à l'examen du collège des commissaires aux comptes au plus tard le 31 mai avant d'être soumis au gouvernement et au Conseil supérieur de l'audiovisuel au plus tard le 1^{er} septembre ». La vérification, par ce collège, des comptes de résultat provisionnel porte sur :

- 1° l'acte par lequel la RTBF évalue ses recettes et ses dépenses, quelles qu'en soient l'origine et la cause, au cours de l'année pour laquelle ils sont élaborés,
- 2° sur le plan d'investissement des biens dont l'acquisition est prévue durant l'exercice de l'année en cours ;
- 3° les grandes lignes d'action de la RTBF pour l'année concernée.

Ce contrôle financier et comptable doit s'effectuer dans le respect des dispositions du décret portant statut de la RTBF qui lui fait obligation de se doter d'instruments comptables lui permettant de déterminer :

- 1° le montant et l'évolution de ses coûts de production et de coproduction ;
- 2° les objectifs budgétaires et leur réalisation ;
- 3° le coût des grilles de diffusion des différentes chaînes de la radio et de la télévision ;
- 4° le coût net de ses missions de service public.

Il convient de rappeler ici les différents principes comptables établis par le décret statutaire que la RTBF, en tant que média de service public, doit respecter en matière de comptabilité :

- a) elle doit imputer intégralement les bénéfices nets de ses activités commerciales au financement du coût net de ses missions de service public ;
- b) ses activités commerciales et celles de ses filiales ne peuvent pas être financées par la dotation publique ;
- c) elle s'interdit toute subvention croisée par les ressources publiques de l'entreprise de ses activités commerciales et de ses filiales.

Le contrôle du respect de ces principes est aussi attribué au collège de commissaires aux comptes qui doit s'assurer que la subvention publique affectée par la Communauté française, compense réellement les missions de service public et qui peut en révéler tout éventuel manquement. S'il ressort du rapport spécial des commissaires aux comptes qu'il y a eu surcompensation, le CSA invitera le gouvernement communautaire à ordonner le remboursement effectif des surcompensations ou à réduire le montant de la compensation octroyée l'année suivante. L'instance en informe les commissaires aux comptes. Si le gouvernement ne s'exécute pas, le collège d'autorisation et de contrôle impose à la RTBF le remboursement d'un montant équivalent au montant des surcompensations non effectivement remboursées, en ce compris les intérêts calculés.¹⁰⁵⁸

Notons enfin que les informations contenues dans le rapport des commissaires aux comptes sont confidentielles. Sept exemplaires originaux numérotés sont établis dont un exemplaire est transmis à l'administrateur général, un exemplaire au président du conseil d'administration, deux exemplaires aux commissaires du gouvernement et trois exemplaires aux vice-présidents du conseil d'administration. Le collège des commissaires aux comptes est garant de la confidentialité de ces informations. Les commissaires aux comptes, à l'invitation du président du conseil d'administration, font rapport au conseil d'administration, une fois par an et avant le 30 juin.

§ 2. Le contrôle de tutelle du gouvernement

Ce contrôle est l'œuvre du pouvoir législatif communautaire. Il est prévu à l'article 31 du décret coordonné du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, aux termes duquel : « Les commissaires du gouvernement assistent aux réunions du conseil d'administration, du comité permanent et de la commission paritaire. Ils peuvent se faire communiquer, par l'intermédiaire de l'administrateur général, tout document qu'ils jugent utile pour l'exercice de leurs fonctions ». Ces derniers sont en principe, deux délégués de l'autorité de tutelle, du ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions. Ils sont chargés d'un contrôle de tutelle générale qui peut consister en :

- 1° une tutelle légale (appréciation du respect par la RTBF de la Constitution, des directives européennes, des lois, des décrets, des ordonnances, des arrêtés, de la mission de service public et du contrat de gestion) ;
- 2° une tutelle d'opportunité (introduction d'un recours en suspension ou en annulation d'une grille de programmes de la RTBF qui n'entre pas dans la logique de sa mission de service public).

Il s'agit d'un contrôle politique exercé par des commissaires du gouvernement qui peut, à certains égards, porter atteinte aux garanties d'autonomie et d'indépendance éditoriale reconnues à la RTBF tant il est vrai que la structure organisationnelle de ce média est fort politisée par la présence des représentants des partis politiques francophones dans son conseil d'administration. Cette immixtion politique dans le fonctionnement de la RTBF est une censure qu'il faut bannir du système audiovisuel communautaire en réformant la législation. Ce contrôle nous semble être inopportun pour la simple raison qu'il existe deux autres contrôles interne et externe, plus efficaces, celui exercé par le conseil d'administration, déjà politisé par ailleurs et celui exercé par le CSA. Le maintien de ce type de contrôle politique confirme une certaine volonté de l'exécutif communautaire de garder une mainmise presque inutile sur l'audiovisuel. Il nous semble que la suppression de ce contrôle politique serait bénéfique pour la RTBF qui souffre déjà d'une désignation partisane de son conseil d'administration. Notons enfin qu'il existe une Commission de l'audiovisuel au sein du Parlement de la Communauté française qui travaille de pair avec le CSA.

¹⁰⁵⁸ Voir article 24 in fine du décret coordonné portant statut de la RTBF précité.

§ 3. Le contrôle technique du CSA

Il s'avère que le décret coordonné du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF ne donne pas une mission de contrôle au CSA. Il prévoit uniquement un contrôle politique confié au gouvernement et un contrôle financier et comptable confié aux commissaires aux comptes désignés par la Cour des comptes. C'est plutôt le contrat de gestion de la RTBF qui charge ce dernier d'un contrôle du bon accomplissement de ses missions de service public et lui attribue un pouvoir de sanction en cas de manquements aux lois, décrets, règlements ou obligations découlant du même contrat de gestion. Le décret du 26 mars 2009 sur le service de médias audiovisuels (SMA) confirme ce pouvoir de sanction attribué au collège d'autorisation et de contrôle du CSA en énumérant les sanctions administratives suivantes¹⁰⁵⁹ :

- 1° l'avertissement ;
- 2° la publication, aux conditions qu'il fixe, sur le service incriminé ou dans toute autre publication périodique ou les deux et aux frais du contrevenant, d'un communiqué indiquant que le collège d'autorisation et de contrôle a constaté une infraction que le communiqué relate,
- 3° la suspension du programme incriminé ;
- 4° le retrait du programme incriminé ;
- 5° la suspension de l'autorisation pour une durée maximale de six mois ;
- 6° la suspension de la distribution du service incriminé ;
- 7° une amende dont le montant ne peut être inférieur à 250 euros ni excéder 3% du chiffre d'affaires annuel hors taxes ;
- 8° le retrait de l'autorisation, etc.

Outre ces sanctions administratives, les articles 154 à 158 du même décret coordonné du 12 mars 2015 sur les services de médias audiovisuels prévoient toute une gamme de sanctions pénales et civiles. Concrètement, il s'agit d'un contrôle externe confié par le décret au régulateur des médias audiovisuels communautaires sur la réalisation des missions de service public confiées à la RTBF telles que décrites dans le décret du 14 juillet 1997 qui prévoit ce type de contrôle et sur le respect de la législation en vigueur. Depuis la modification du décret du 24 juillet 1997 par le décret du 27 février 2003 modifié à son tour par le décret SMA de 2009, le CSA exerce donc un contrôle effectif sur la RTBF de la manière dont elle a rempli ses obligations de service public. Son collège d'autorisation et de contrôle est habilité à constater et à sanctionner une infraction commise par celle-ci dans la réalisation de ses obligations.

En application des articles 23 et 24 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, la RTBF établit annuellement un rapport sur son activité durant l'exercice écoulé, à destination de son conseil d'administration, du Collège des commissaires aux comptes et du CSA. Le contrat de gestion prévoit aussi à son article 5 que dans ce cadre, « la RTBF fournit de manière exhaustive les données permettant au Collège d'autorisation et de contrôle du CSA d'évaluer précisément la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion ». Le même article prévoit qu'« A cette fin, un modèle de rapport annuel est établi de manière concertée après avis du CSA ». Le présent avis porte sur ledit projet de modèle de rapport annuel. En application de l'article 136 du décret SMA précité, le CSA par son collège d'autorisation et de contrôle est obligé de rendre un avis sur la concrétisation par la RTBF

¹⁰⁵⁹ Article 159 du décret coordonné du 12 mars 2015 sur les services de médias audiovisuels (SMA).

des obligations découlant de son contrat de gestion. Cet avis se fonde sur le rapport d'activités qu'elle établit annuellement selon les modalités décrites par le décret du 14 juillet 1997 portant son statut.

En guise de conclusion de cette section, il nous semble qu'il serait plus judicieux que le contrôle technique et le pouvoir d'avis et de sanction attribués au CSA par le contrat de gestion et par le décret SMA, aient été prévus par le décret créateur de la RTBF pour rendre plus efficace la sanction à son égard. En effet, contrairement aux autres télévisions et aux autres radios privées ou locales, associatives ou communautaires qui fonctionnent sur base d'une reconnaissance ou d'une autorisation de cette instance, la RTBF a été créée par décret de la Communauté française. C'est plus facile pour le CSA de sanctionner un de ces médias par le retrait de l'autorisation (une licence) qu'il a accordée en vertu du principe de « la théorie de l'acte contraire » qui veut que ne peut défaire ou retirer un acte, l'autorité administrative qui a fait ou qui a pris l'acte. Pour cela, il faudrait envisager une modification dudit décret en y insérant des dispositions qui consacrent le pouvoir de contrôle du CSA.

Section 7 — L'accessibilité à l'antenne et la médiation avec les publics

L'étude de l'accessibilité à l'antenne et du service de médiation et de relations avec les publics de la RTBF s'inscrit dans notre troisième hypothèse de recherche. Un média, qu'il soit de service public ou qu'il soit privé, ne peut atteindre sa mission sociale d'informer, d'éduquer, de former et de divertir, que s'il est accessible au public et que son message est reçu par un grand nombre de citoyens. Le contraire, serait de prêcher dans le désert. Si le cadre juridique, la reconnaissance institutionnelle et l'organisation structurelle d'un média sont une garantie de protection et de légitimité, l'accessibilité à son antenne est un facteur primordial de promotion de la démocratie et de confiance citoyenne. En effet, nous ne le dirons jamais assez, la démocratie est un régime où les citoyens sont destinés à exercer leur autonomie politique en connaissance de cause. Le rôle essentiel de la presse doit consister à leur donner les moyens de développer leur sens critique, d'évaluer leurs représentants et leurs administrateurs et de former leur jugement politique. La presse doit leur fournir des informations pertinentes, sans dissimuler des faits déplaisants qui leur permettent de se former une opinion sur différents faits sociaux. Mais aussi les médias peuvent constituer une école de formation, une école de vie, en assurant un rôle d'éducation culturelle, environnementale, économique, social, juridique, etc. Dans des pays où le taux d'analphabétisme est élevé comme en RDC, les médias sont un outil nécessaire d'éducation et même de développement.

Un média ne peut donc assurer tous ces différents rôles que si les citoyens possèdent des facilités d'accès à ses antennes et reçoivent aisément les différents messages qu'il véhicule. Pour assurer sa mission de service, il doit mettre à la disposition des citoyens d'un pays, diverses offres de services (télévision, radio, site web, téléphones mobiles, smartphones, réseaux sociaux) pour rencontrer les évolutions sociétales.

L'étude de l'accessibilité à la RTBF est consacrée, dans cette section, à l'accès à ses programmes et à son service de médiation.

§ 1. L'accessibilité du public aux programmes de la RTBF

L'accès du public aux services de la RTBF est primordial car son existence et son fonctionnement en dépendent. Il faut, en effet une audience pour que la RTBF joue un rôle considérable dans le fonctionnement de la démocratie belge. C'est de cet accès que dépend aussi la confiance, mieux la crédibilité du public. Une part considérable de son budget en dépend dans la mesure où elle en tire profit par la publicité qu'elle diffuse à ses publics consommateurs. Elle est tenue d'assurer à un large public francophone, l'accès à ses services de médias dans des conditions respectant le principe

d'égalité entre les usagers par une gamme de moyens de communications électroniques, numériques, terrestres, etc..

À cette fin, elle a diversifié les supports et les contenus offerts aux différents publics de la Communauté française et a adapté son offre de service public à toutes les catégories de la population (aux sourds, handicapés, enfants, etc.) en développant la technique d'accès à ses programmes aux personnes à difficulté sensorielle via la traduction gestuelle, le sous-titrage, l'audiodescription et la programmation jeunesse. Ses outils de diffusion sont constitués en :

- 1° radio : d'un bouquet de cinq chaînes citées précédemment (La première, Classic 21, Musiq 3, Pure FM, Vivacité) ;
- 2° télévision : d'un bouquet de trois chaînes généralistes (La Une, la Deux et la Trois) ;
- 3° l'internet et les réseaux sociaux (Facebook et Twitter) ;
- 4° plateformes numériques (téléphone, tablette, console ou tout autre appareil de réception).¹⁰⁶⁰

Ainsi, en termes de supports utilisés en 2014, la moyenne annuelle des visiteurs qui ont accédé à son site web a été de 128 021 et à son réseau Facebook, 1 402 146. La moyenne hebdomadaire d'auditeurs qui ont accédé à ses cinq chaînes de radio a été de 1 841 847, tandis qu'à ses trois chaînes de télévision, elle a été de 3 214 276.¹⁰⁶¹ Comme le veut son contrat de gestion, la RTBF « veille à ce que la qualité et la diversité de ses émissions permettent de rassembler les publics les plus larges possibles et d'être un facteur de cohésion sociale, tout en répondant aux attentes des minorités socioculturelles ». C'est pourquoi l'une des obligations découlant de son contrat de gestion consiste, à « assurer un service universel permettant un accès, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers de la Communauté, à toutes ses chaînes généralistes, au moins par voie hertzienne en radio (FM) et en télévision (TNT) et par le biais de la distribution par câble en télévision ». ¹⁰⁶²

Le contrat de gestion lui impose de se fixer des objectifs d'audience en sept matières spécifiques pour la télévision, dont l'information, la culture, l'éducation permanente, la fiction, le divertissement, le sport et les programmes destinés aux enfants de quatre à douze ans. Pour s'ouvrir aux autres communautés du pays, elle doit développer une politique d'ouverture linguistique par une technique de sous-titrage en français des interviews réalisés en néerlandais et par une diffusion des œuvres de fiction (films, téléfilms ou séries) en version originale sous-titrée en français. Elle a également développé quatre techniques spécifiques de sous-titrage, de traduction gestuelle en langue des signes et le télétexte pour les personnes sourdes et malentendantes, l'audiodescription pour les personnes aveugles et malvoyantes.

Pour la jeunesse, elle a opéré depuis septembre 2010, une refonte multimédia sous la bannière OUFtivi et a regroupé l'ensemble de sa programmation destinée au jeune public (télévision, radio, Internet) sous cette appellation générique, intégrant la web radio CTOP et permettant de créer une synergie multimédia. CTOP l'info est un journal hebdomadaire conçu par des enfants encadrés par leurs enseignants et par une équipe de la RTBF.¹⁰⁶³ Toute son offre radio à destination du jeune public est concentrée sur sa webradio.¹⁰⁶⁴

Grâce à ses innovations technologiques, la RTBF développe également un des services d'interaction avec les usagers de ses services de radio, de télévision, d'internet et d'application numérique ou de ses réseaux sociaux (SMS, courriels, Facebook, Twitter, téléphone, etc.). Elle a subordonné, depuis 2009, l'accès à ses services multimédias relatifs à l'actualité généraliste, économique, internationale, aux

¹⁰⁶⁰ Lire à ce sujet l'article 42 du contrat de gestion en vigueur.

¹⁰⁶¹ RTBF, « Rapport annuel 2014 », p. 7, URL : www.rtbf.be

¹⁰⁶² Voir à ce sujet l'article 43 du contrat de gestion 2013-2017 précité.

¹⁰⁶³ CSA, « Éléments du contrat de gestion de la RTBF. Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel », op. cit., p. 28.

¹⁰⁶⁴ Idem.

sports, aux communautés, etc., à la signature des conditions générales et spécifiques (concernant certaines émissions) d'utilisation de son site web, dans le respect des règles objectives et transparentes relatives au traitement de cette interaction.

Afin de mieux faire connaître la Communauté française, ses institutions, son actualité politique, économique, sociale et culturelle, au niveau international, la RTBF est accessible à l'étranger par Internet via son site web : www.rtbf.be, par son satellite « Atlantic 3 (AB 3) », par FM sur 99.2 FM à Kinshasa (RDC) ou par AM sur 621 KHZ, par TV5-Monde, par Euronews ou par téléphone.¹⁰⁶⁵ Par ailleurs, elle couvre l'actualité internationale par ses journaux télévisés et consacre des éditions spéciales en cas de survenance d'un événement majeur. Par exemple lors du coup d'État au Burkina Faso, elle n'a pas cessé de diffuser, lors de ses journaux télévisés, le développement des événements.

§ 2. Le service de médiation interne de la RTBF

Il est important de consacrer quelques lignes à ce service tant il est vrai qu'il s'agit d'un indicateur important de la manière dont la RTBF traite les différentes préoccupations de ses auditeurs, ses téléspectateurs et ses internautes. En effet, le contrat de gestion de la RTBF définit la médiation comme « le service qui centralise l'ensemble d'avis, des plaintes et des demandes d'information émanant du public ».¹⁰⁶⁶ À travers ce service, elle se met à l'écoute de son public par le traitement des plaintes et par la mise à l'antenne de programmes qui lui permettent de dialoguer avec ses auditeurs et ses téléspectateurs.

Dans une décision du collège d'autorisation et de contrôle du 27 février 2011 contre la RTBF, le CSA a rappelé que « l'objectif des programmes de médiation doit être de maintenir un lien direct et concret entre l'éditeur et ses publics et qu'une notion centrale à la médiation est celle du dialogue ».¹⁰⁶⁷ Par cette décision le régulateur voulait imposer à la RTBF un dialogue direct qu'elle doit entretenir avec ses publics en répondant directement et correctement à ces derniers sans passer par des chemins détournés comme les formulaires à remplir ou les autres moyens indirects d'interaction. En effet, dans son avis relatif au contrôle de la réalisation des objectifs de la RTBF pour l'exercice 2009, le CSA avait estimé que la RTBF « ne proposait pas suffisamment aux auditeurs et aux téléspectateurs des lieux de dialogue et de débat contradictoire dans lesquels ils auraient été amenés à prendre une part active sur des questions qui concernent le service public dans ses programmes de médiation tel que l'exige l'article 30 du contrat de gestion en vigueur ».¹⁰⁶⁸ Depuis lors, l'offre de la RTBF en programmes de médiation a répondu aux préoccupations du CSA et a évolué en termes de qualité.¹⁰⁶⁹ Elle fournit au public des espaces d'écoute, de dialogue et de participation active au débat via différents supports et services, en saisissant les opportunités offertes par les réseaux sociaux et les développements technologiques.

Les programmes de médiation avec les publics sont prévus par l'article 30 du contrat de gestion qui exige au moins dix émissions par an, en télévision diffusées à une heure raisonnable sur une chaîne et rediffusées sur une autre. L'objectif de ces programmes est de répondre en toute transparence et en toute indépendance aux interrogations et aux réactions des publics. Le service de médiation et de relations avec le public est prévu aux articles 48 à 50 du contrat de gestion de la RTBF. L'article 48 dispose de son indépendance vis-à-vis des responsables de programmation des différents services de la RTBF. Celle-ci en fait une évaluation dans son rapport de fin d'année, de ses activités et mène une enquête qualitative en vue d'améliorer ses pratiques selon les souhaits de ses usagers. C'est ainsi que dans son rapport de 2014, la RTBF révèle que le service de médiation et de relations avec le public a

¹⁰⁶⁵ RTBF, in www.rtbf.be

¹⁰⁶⁶ Voir article 49.1 du Contrat de gestion précité.

¹⁰⁶⁷ CSA, op. cit., p. 50.

¹⁰⁶⁸ Idem.

¹⁰⁶⁹ Idem.

enregistré 5736 courriers et courriels, dont 2461 demandes, 1566 avis négatifs, 653 suggestions, 513 réactions positives ou remerciements, 202 plaintes, 137 divers avis, 96 félicitations, 62 propos injurieux, 46 insatisfactions du service de médiation.¹⁰⁷⁰

Ce service de médiation vise les relations de ce média avec ses publics et l'amélioration de ses pratiques quotidiennes, c'est-à-dire un service répondant aux interrogations, aux préoccupations et aux réactions de ses publics. Du point de vue de son fonctionnement, précisons au passage, qu'il s'agit d'un service interne de la RTBF qui est autonome et rattaché hiérarchiquement à son administrateur général. Il n'exerce aucune responsabilité éditoriale et n'intervient pas dans le choix, la préparation et l'élaboration des programmes. Il est chargé de répondre de manière circonstanciée, aux courriers et courriels individuels des usagers portant sur des demandes de renseignement ou sur des plaintes qui ne revêtent pas un caractère manifestement grossier, injurieux, harcelant, dans les trente jours ouvrables à dater de la réception. Il assure une fonction de relais entre les usagers et les services producteurs et administratifs de la RTBF. Il informe les usagers du service public de toutes les possibilités de recours qui leur sont offertes au cas où ils estimeraient ne pas avoir obtenu satisfaction à leurs préoccupations.

L'utilisateur qui n'a pas obtenu satisfaction à sa plainte peut saisir :

- 1° soit le CSA, lorsque sa plainte concerne l'édition, la diffusion ou la distribution des programmes et notamment le non-respect d'obligations décrétales ou réglementaires ;
- 2° soit le Médiateur communautaire, lorsque sa plainte concerne le fonctionnement des services administratifs et qu'il possède un intérêt personnel et direct à agir.

Pour informer ses usagers, ce service dispose d'une page spécifique sur le site Internet de la RTBF, sur laquelle figurent :

- a) un formulaire de contact ;
- b) la procédure de traitement des demandes de renseignement et des plaintes ;
- c) les informations de base relatives à la RTBF, telles que visées par l'article 6, § 1^{er}, du décret du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels et par l'arrêté du gouvernement du 3 décembre 2004 sur la transparence des éditeurs de services de radiodiffusion,
- d) le rapport annuel d'activités de la RTBF avec ses annexes (synthèse comptes annuels, inventaire, bilan et compte de résultat, ses sources des revenus, rapport sur l'exécution de sa mission de service public, etc.).

La page Internet dudit service est : www.rtb.be/entreprise/rtbf-et-vous/contacter et son adresse de contact est : mediationrtbf@rtbf.be¹⁰⁷¹

¹⁰⁷⁰ RTBF, « Bilan annuel du service de Médiation et de Relations avec les publics », Année 2014, p. 3, URL : www.rtb.be

¹⁰⁷¹ RTBF, « Bilan annuel du Service de Médiation et de Relations avec les publics- année 2014 », URL : www.rtb.be

CHAPITRE III – LES TÉLÉVISIONS PRIVÉES

Parce qu’il s’agit d’une étude sur le rôle des médias comme acteurs de la promotion de la démocratie, il nous semble utile de visiter très brièvement les radios et les télévisions privées en Communauté française. S’agissant des télévisions privées, nous laisserons de côté les télévisions payantes qui constituent une deuxième catégorie de ces médias télévisuels privés. Comme l’affirme le CSEM, « les programmes des télévisions privées belges et étrangères constituent la majorité des programmes diffusés en Belgique ».¹⁰⁷² Leur offre médiatique est un autre atout majeur dans le fonctionnement de la démocratie belge et mérite une attention particulière dans le cadre de cette recherche.

La brève visite de ces services privés de télévision présente un intérêt comparatif et qualitatif par rapport aux radios et aux télévisions privées qui foisonnent en RDC depuis la libéralisation de la vie politique et du secteur médiatique. Concrètement, les règles et les principes régissant ce secteur en Belgique francophone nous serviront de points de comparaison et d’éléments de proposition pour l’amélioration du même secteur au Congo. Autrement dit, il ne s’agit pas d’étudier média privé par média privé mais d’analyser leur raison d’être, le rôle que les pouvoirs publics communautaires jouent dans ce secteur, les conséquences de leur existence à côté de la RTBF, leur création et leur statut et missions actuelles, leur organisation et leur fonctionnement et enfin, leur contrôle.

Section 1 — Les origines des télévisions privées en Communauté française

Pour bien cerner le rôle que jouent les services télévisuels privés dans le fonctionnement de la démocratie belge, il convient de dire un mot sur la raison d’être de ces médias et sur les conséquences de leur existence à côté de la RTBF et des télévisions locales comme médias télévisuels communautaires.

§ 1. La justification de leur création

L’institutionnalisation des médias audiovisuels privés ou des télévisions en Communauté française comme ailleurs en Europe ou en Afrique répond à une logique de libéralisation du marché de l’audiovisuel. Elle est aussi liée au développement des technologies nouvelles qui a bouleversé le paysage audiovisuel francophone par la multiplication du nombre de chaînes privées de télévision, notamment avec l’arrivée de la télévision numérique terrestre (TNT), la concurrence entre les réseaux de diffusion (hertzien, câble, satellite), l’entrée de l’internet et de la télévision par ADSL et très récemment, la télévision sur mobile. La libéralisation du secteur audiovisuel tend à substituer au monopole public longtemps exercé sur le secteur de l’audiovisuel, la concurrence (ou la compétition qui constitue un facteur d’amélioration), à la gestion publique de ces médias, la gestion privée. Mais aussi, elle s’inscrit dans la logique du pluralisme médiatique, principe ayant valeur constitutionnelle et qui veut que le public accède à plusieurs médias indépendants reflétant l’offre la plus large possible d’opinions et d’idées. C’est justement à ce titre que la Commission européenne avait considéré que le nombre de diffuseurs potentiels augmente les possibilités de réception du message médiatique grâce

¹⁰⁷² Conseil supérieur de l’éducation aux médias, «Les télévisions privées », URL: <http://www.educationauxmedias.eu>

aux progrès techniques télévisuels et contribue à la préservation du pluralisme.¹⁰⁷³ Pour cette même Commission « l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes permet de refléter la diversité des idées et des opinions ».¹⁰⁷⁴

La libéralisation ou la privatisation du secteur de l'audiovisuel tend aussi à compléter les carences du service public de la radiodiffusion-télévision qui a bien montré ses limites à cause de certains facteurs politiques, économiques, culturels, géographiques, etc. Les télévisions privées fonctionnent ainsi en Communauté française en complémentarité avec la RTBF. En outre, les télévisions privées sont un vecteur de développement démocratique en ce sens qu'elles favorisent, non seulement le pluralisme médiatique, c'est-à-dire qu'elles permettent aux citoyens d'accéder à plusieurs sources indépendantes d'information mais aussi renforcent le rôle politique de la presse. En effet, les télévisions privées, outre le fait qu'elles sont avant tout, des instruments commerciaux et des supports publicitaires, constituent aussi un espace public de discussion ou de débat démocratique. Elles peuvent assurer ainsi un service public fonctionnel.

Du point de vue économique et social, l'initiative privée de la presse est un facteur de développement par la création d'emplois dans les entreprises de presse privée. Enfin, elles constituent un outil de promotion de la culture si des directives en la matière lui sont clairement indiquées par les lois et règlements en matière de liberté de la presse. Fautrelle confirme l'importance sociale de ces médias audiovisuels en ces termes : « Les médias du secteur audiovisuel jouent un rôle capital dans la bonne marche de nos sociétés démocratiques modernes. Sans cette libre circulation de l'information, ces sociétés ne peuvent fonctionner. Les médias du secteur audiovisuel assurent en outre une mission fondamentale pour le développement et la transmission des valeurs sociales, non seulement parce qu'ils influent largement sur les faits et les images du monde qui sont présentés mais aussi parce qu'ils fournissent les concepts et les catégorisations politiques, sociales, ethniques, géographiques, psychologiques, etc., que nous utilisons pour décrypter ces faits et images ».¹⁰⁷⁵

En Communauté française, les justifications de la présence des télévisions privées à côté de la RTBF et des télévisions locales ne sont pas toujours les mêmes. La collusion entre les hommes politiques au pouvoir et l'information télévisée par la RTBF (comme service public) et un besoin économique de publicité justifient l'émergence de ces télévisions privées. En effet, au cours des années 70 à 80, il s'est posé un problème d'objectivité et de contrôle de l'information de la RTBF car les journalistes étaient majoritairement étiquetés de gauche bien que le conseil d'administration était représentatif des différents courants politiques de l'époque (gauche et droite libérale). Le sentiment qu'avait la droite libérale était que la RTBF était à prédominance socialiste.¹⁰⁷⁶

Dans l'entre-temps, la publicité était interdite à la RTBF et les annonceurs belges devaient se rendre dans les pays voisins comme le Luxembourg pour faire passer leurs messages publicitaires destinés aux Belges sur les chaînes de ces pays. La RTL comme radiotélévision luxembourgeoise a longtemps joué ce rôle pour maximiser ses recettes mais était aussi en quelque sorte officieusement autorisée en Belgique pour cette cause publicitaire.¹⁰⁷⁷ En 1980, le PS sera dans l'opposition et les libéraux du PRL au gouvernement vont chercher à casser le monopole public de la RTBF et la mainmise des socialistes sur ce média communautaire. Pour bien contrôler l'information, ils créeront une nouvelle chaîne d'information. Le 4 décembre 1985 fut fondée la version belge de RTL dite RTL-TVI (Télévision indépendante). Une convention entre la RTL et le gouvernement de la Communauté française de

¹⁰⁷³ E. DECAUX, P.-H. IMBERT, « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », sous la direction de L.-E. PETTITI, Paris, Economica, 2e édition, 1999, p. 417, citant Com. eur. D. H., req. n° 10799/84, DR 37, pp. 244-245.

¹⁰⁷⁴ Idem.

¹⁰⁷⁵ S. FAUTRELLE, « Le cadre juridique européen de la télévision sans frontière », URL :<http://www.hrcak.srce.hr/file/41753>, citant la Commission européenne, « Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (1999), 657 final, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 8.

¹⁰⁷⁶ F., JONGEN, « Notes de cours de droit des médias », UCL, 2001-2002.

¹⁰⁷⁷ Idem.

l'époque fut ainsi conclue en 1986, aux termes de laquelle, elle sera la télévision privée de la Communauté française et la détentrice du monopole de la publicité commerciale, consacrant en quelque sorte la reconnaissance officieuse de cette chaîne privée.¹⁰⁷⁸ Ainsi, la RTL-TVI devient une chaîne privée de droit belge officiellement reconnue par le décret du 17 juillet 1987 qui consacre la création des télévisions privées commerciales. En 1988, par un arrêté, le même gouvernement attribua à cette chaîne privée le monopole de la publicité en la conditionnant à la diffusion d'informations avec le slogan : « l'autre vérité ». Avec tous les moyens publicitaires mis à sa disposition, elle va se positionner politiquement comme la voix de la majorité PRL-PSC en diffusant des faits divers avec plus de proximité.

La même année, le PS est redevenu avec le PSC majoritaire dans le gouvernement de la Communauté. En protecteur de la RTBF comme service public qu'il préfère mieux que le secteur privé (défendu par les libéraux), il enleva, en 1989, à la RTL-TVI le monopole de la publicité qui lui était jusqu'alors accordé, en attribuant un tiers de celle-ci à la RTBF et deux tiers à la RTL-TVI, ce qui va mécontenter celle-ci qui menaça de retourner au Luxembourg. Ainsi 75% des recettes publicitaires seront officiellement accordés à la chaîne privée et 25% de celles-ci à la chaîne publique, dans le respect des conditions que lui imposait son contrat de gestion. Des négociations furent entreprises entre les différents partenaires et la chaîne se positionnant comme télévision privée de la Communauté française de Belgique, avec la création en 1997 de sa troisième chaîne, le Club RTL.

Ainsi pour toutes ces raisons tant économiques que politiques, le secteur audiovisuel se libéralisa et émergea grâce à une autre raison technique, l'arrivée du câble et du satellite qui « multipliaient ainsi le choix des programmes, l'accès à d'autres nombreuses chaînes et l'installation à long terme de la télévision commerciale ».¹⁰⁷⁹ En effet, aux termes de l'article 15 du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 relatif aux services de médias audiovisuels : « L'exécutif de la Communauté française peut autoriser la création et le fonctionnement de télévisions privées d'audience communautaire moyennant le respect de certaines conditions de localisation et de programmation. L'autorisation, renouvelable, est accordée pour neuf ans ».¹⁰⁸⁰

Ce décret consacre la libéralisation du secteur de l'audiovisuel communautaire qui est resté longtemps monopolistique, tout en fixant les conditions d'octroi d'une licence d'autorisation avant toute existence d'une télévision privée en Communauté française. Il distingue les télévisions régionales privées et les télévisions locales et communautaires et s'inscrit dans la logique jurisprudentielle de la Cour européenne des droits de l'homme pour laquelle : « un monopole public rigide est contraire à l'article 10 de la Convention et l'octroi d'une simple concession locale de télévision par câble ne suffit pas pour dissiper cette contrariété ».¹⁰⁸¹ Pour cette Cour, le pluralisme de l'information exige davantage de partage entre le service public et l'entreprise privée dans une société démocratique.¹⁰⁸² Il faut diversifier et objectiver l'information, bien commun de tous, à travers plusieurs sources ou plusieurs radiodiffuseurs en permettant à plusieurs publics d'accéder à leur antenne. En effet, l'article 10 de la CEDH postule le droit du public à une information pluraliste, c'est-à-dire celle qui passe par une réelle diversité des radiodiffuseurs. Le pluralisme effectif de l'article 10 interdit le monopole rigide des pouvoirs publics sur la radio et la télévision. Il incombe ainsi aux mêmes pouvoirs publics d'instituer des règles garantissant que les auditeurs ou les téléspectateurs qui se trouvent au nombre des destinataires essentiels de la liberté d'information disposent d'un libre choix auquel ne se substitue ni l'État ni les intérêts privés.

¹⁰⁷⁸ Idem.

¹⁰⁷⁹ C. GHOSN, « Les chaînes publiques et privées en Europe après la Seconde Guerre mondiale », *Quaderni* 3/2012 (n° 79), p. 109-118, URL : www.cairn.info/revue-quaderni-2012-3-page-109.htm, citant R. CHANIAC, « Télévisions publiques en Europe : crise et mutations », in « Les lucarnes de l'Europe, Télévisions, cultures, identités », Paris, Publications de la Sorbonne, 1945-2005, pp. 151-167.

¹⁰⁸⁰ Voir article 15 du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 relatif à l'audiovisuel,

¹⁰⁸¹ Cour eur. D. H. Arrêt Groppera c. Autriche du 24 novembre 1993, Série A, n° 276, §§ 38- 42.

¹⁰⁸² Idem.

§ 2. Les conséquences de leur existence à côté de la RTBF

Si la suppression du monopole de la RTBF en matière audiovisuelle et la création des services télévisuels privés constituent une avancée significative dans le fonctionnement de la démocratie belge (par l'enrichissement du pluralisme médiatique et partant, du débat démocratique), elles entraînent, cependant, plusieurs conséquences néfastes dans le fonctionnement de la RTBF qui est obligée de jouer le jeu de ses concurrents pour survivre. Elles obligent aussi les pouvoirs publics communautaires d'agir en conséquence, si du moins, ils tiennent à la qualité des services fournis par les télévisions privées et à la protection des publics consommateurs. Ces conséquences sont de plusieurs ordres :

- a) la perte de contrôle des pouvoirs sur la stratégie de ces entreprises et donc envers les services fournis ;
- b) la nécessité d'un contrôle de qualité de l'offre en matière de régulation ;
- c) l'instauration d'une autorité administrative indépendante de régulation chargée d'organiser de façon équitable la coexistence de la RTBF avec ses concurrents et de contrôler la réalisation des objectifs que les autorités publiques leur assignent via le contrat de gestion ou les cahiers de charges ;
- d) l'émiettement du financement ou de la dotation publique en faveur des nouveaux acteurs médiatiques audiovisuels ;
- e) la répartition des recettes publicitaires entre tous ces acteurs ;
- f) l'introduction de la publicité comme moyen de financement de missions de la RTBF ;
- g) la répartition du plan d'attribution des fréquences entre plusieurs éditeurs des services télévisuels ;
- h) la chute des audiences de la RTBF ;
- i) l'imposition de certaines obligations ou missions de service public par les cahiers de charges aux services télévisuels privés ;
- j) la mise en concurrence par l'Union européenne qui est sensible au monopole public et qui privilégie le pluralisme de sources d'information, en interdisant les aides d'État si celles-ci faussent la concurrence, etc.

Section 2 — Le statut et l'organisation des télévisions privées

Le statut d'une entreprise de presse comme les entreprises privées de télévision est un facteur de promotion de celle-ci. L'étude du statut d'un média télévisuel, qu'il soit public ou privé, revêt une importance primordiale car c'est lui qui conditionne le cadre général de son organisation, de son fonctionnement, de son financement et de son contrôle.

§ 1. Le statut

Il est important de connaître le statut de ces médias privés car c'est un facteur déterminant qui pèse sur leur fonctionnement, leur mode de gestion, leur financement et qui conditionne, nous semble-t-il, leur

performance comme entreprises de presse. Sans vouloir trop approfondir le sujet, disons déjà que les télévisions privées en Communauté française de Belgique sont des entreprises commerciales qui appartiennent à des propriétaires indépendants, poursuivant des fins lucratives et financées principalement par la publicité et par les ventes. Ce sont des télévisions commerciales qui ont fonctionné sous une licence d'autorisation, des chaînes de télévision dont le capital est détenu en tout ou en partie par des personnes privées.

Actuellement, le régime d'autorisation a été abandonné au profit du régime de déclaration.¹⁰⁸³ Ce régime juridique, consacré initialement pour les services de médias audiovisuels linéaires (radio et télévision), est aujourd'hui affecté par certaines évolutions technologiques, notamment le développement de vidéos à la demande ou l'émergence de sites de partage de contenus multimédias ou des réseaux sociaux (Facebook, Twitter). Aujourd'hui, il est aussi grandement affecté par le droit communautaire européen comme la directive européenne TVSF du 3 octobre 1989 (Télévisions sans frontières) qui s'inspire du principe de libre circulation tel qu'il figure à l'article 59 du traité de Rome.¹⁰⁸⁴ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme le renforce davantage dans l'intérêt non seulement du secteur mais aussi de la démocratie et du citoyen.

L'influence des télévisions privées comme médias audiovisuels sur la population et la rareté des fréquences hertziennes justifie l'implication des pouvoirs publics dans leur organisation et dans leur fonctionnement. Elle fait que les services télévisuels privés sont soumis à une série des limitations afin de protéger les personnes ainsi que l'ordre public général et économique. Ils font ainsi l'objet d'un contrôle renforcé et sont soumis à un régime préventif de déclaration et de sanction confié à une autorité administrative indépendante, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), ce qui les distingue de la presse écrite. En effet, à la différence de la RTBF qui a été créée par un décret communautaire, ceux-ci fonctionnent sous le régime de déclaration assorti des contrats ou des cahiers de charge établissant des obligations réciproques entre les radiodiffuseurs et la Communauté française, représentée pour cette fin, par le CSA.

A. L'encadrement législatif et réglementaire de services télévisuels privés

Nous avons vu précédemment que l'avènement de nouvelles technologies de communication a permis à la RTBF comme média public d'être présente sur toutes les plateformes de la communication. Il en est de même du secteur privé de la télévision qui s'est développé grâce à ces techniques nouvelles : les chaînes de télévision se sont multipliées, l'offre de programmes s'est amplifiée, les modes de diffusion se sont diversifiés. Mais cette multiplication de chaînes privées ne peut pas être sans conséquence sur le pluralisme et l'indépendance de ces médias par rapport aux capitaux mis en jeux. Les différents modes de diffusion de ces télévisions privées rendent le contrôle du contenu plus difficile pour les pouvoirs publics. D'où la nécessité d'un cadre légal régissant tout le processus de la création d'une chaîne à la distribution de ses contenus pour pallier ces insuffisances. Le législateur communautaire a instauré un certain nombre d'interdictions ou d'obligations, applicables à celles-ci, pour lui permettre, d'une part, d'exercer un minimum de contrôle dans le secteur et d'autre part, pour faire respecter l'ordre public, les bonnes mœurs, la règle du pluralisme médiatique, etc. Ainsi, cet encadrement législatif concerne à la fois leur contenu et leur diffusion.

Contrairement à ceux qui affirment que la réglementation des télévisions privées constituerait une entorse à la liberté d'entreprendre et serait ainsi incompatible avec la liberté d'expression de ces médias, l'article 19 du PIDCP et l'article 10, § 2, de la CEDH, autorisent expressément des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, dans l'intérêt d'autres valeurs collectives fondamentales comme la santé publique, l'ordre public, les bonnes mœurs, la réputation ou droits d'autrui, la sécurité

¹⁰⁸³ CSA, « La télévision », URL : www.csa.be

¹⁰⁸⁴ L., FRANCESCHINI, op. cit., p.7.

nationale. Ces deux instruments internationaux de protection de la liberté d'expression prévoient que « l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités » et précisent que « des limites légales à celle-ci sont nécessaires dans une société démocratique ».

Les médias comme les télévisions privées ont donc besoin d'un encadrement législatif et réglementaire clair, précis, cohérent, pour pouvoir produire l'effet escompté dans le fonctionnement d'une démocratie. Ils ne peuvent se développer que si la loi, au sens large du terme, leur apporte le soutien nécessaire et fixe les limites qu'ils ne doivent pas franchir en exerçant leur liberté tant d'entreprendre que de s'exprimer ou d'informer. Pour assurer la gestion efficace, la transparence, le pluralisme et même la concurrence dans ce secteur, les pouvoirs publics communautaires ont mis en œuvre des instruments adaptés à cet environnement audiovisuel mouvant et évolutif. Ces instruments encadrent ces médias depuis le processus de leur création jusqu'à la distribution de leurs contenus. En effet, comme l'affirme le CSA dans son rapport de 2009, « le cadre réglementaire et légal est un levier de soutien au développement du secteur audiovisuel qui est culturellement et économiquement fondamental dans une société démocratique ».¹⁰⁸⁵ Il sert à encadrer par certaines règles destinées à stimuler la qualité du contenu et à assurer l'équité entre les acteurs.

Les instruments juridiques déployés pour les services télévisuels privés en Communauté française relèvent les uns de la réglementation communautaire francophone, les autres des directives européennes en la matière. Ils reposent sur deux piliers de nature différente : un pilier des règles et obligations communes et un pilier des règles et obligations spécifiques. Toutes ces règles et obligations sont relatives à des principes qui régissent tous les médias en général : le principe du respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du pluralisme médiatique, de la protection du mineur, de la sauvegarde de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la sécurité et de la santé, d'exigences de service public, d'ordre économique, de développement culturel et de production audiovisuelle. Ce cadre juridique est un régime préventif contraignant quant aux contenus. Il est constitué des règles très précises visant leur pluralisme externe, leur pluralisme interne étant assuré par le décompte des temps de parole.

Il vise l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires. Les programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ne peuvent être mis à disposition du public par voie audiovisuelle que lorsque les horaires de diffusion ou tout autre procédé technique garantissant que les mineurs ne sont normalement pas susceptibles de les voir ou de les entendre. Il veille enfin au respect de la dignité humaine dans les programmes qui ne doivent contenir aucune incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de race, de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité.

Trois types des textes de base fixent et encadrent les missions et obligations des télévisions privées : le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, les directives européennes dont la directive TVSF du 3 octobre 1989 et une convention ou cahier des charges les liant au gouvernement communautaire.

1. Le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels du 12 mars 2015

C'est ce décret qui transpose le nouveau cadre légal européen en l'adaptant aux préoccupations, valeurs et enjeux particuliers de la Communauté française et qui régit le secteur télévisuel privé dans cette entité fédérée en les distinguant des télévisions locales et communautaires. Il fixe les conditions auxquelles elles doivent satisfaire pour être autorisées à diffuser.¹⁰⁸⁶ Il constitue la réglementation en matière de télédistribution et établit un régime d'autorisation préalable pour les

¹⁰⁸⁵ CSA, « Rapport 2009 », op.cit., p. 1.

¹⁰⁸⁶ S. DE PROOST, op. cit., p. 271.

chaînes étrangères qui désiraient être distribuées par le câble en Belgique francophone.¹⁰⁸⁷ Il est la base de la législation audiovisuelle en Belgique francophone et résulte de l'évolution technologique qui a entraîné plusieurs modifications du décret de libéralisation dudit secteur, c'est-à-dire le décret du 17 juillet 1987. Ce décret coordonné intègre les différentes modifications introduites dans d'autres décrets, dont ceux du 30 avril 2009 sur les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation journalistique, du 17 décembre 2009 portant diverses mesures, du 14 janvier 2010 modifiant le décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, etc.

Il régit tout le secteur de l'audiovisuel communautaire francophone en distinguant trois fonctions essentielles : l'éditeur de services (celui qui édite des services de télévision privée ou locale ou des services de radio privée), le distributeur de services (celui qui met les services à la disposition du public) et l'opérateur de réseau (celui qui assure la gestion technique des moyens de transmission). Ce texte coordonné fixe des règles communes à tous les médias audiovisuels et consacre des règles particulières à chaque type de média audiovisuel (public, privé, local, communautaire, linéaire, non linéaire, etc.).

2. Le cadre juridique européen de la télévision sans frontières

Ce cadre est constitué de deux directives : la directive communautaire dite « télévisions sans frontières » (TVSF) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontalière (CETT). Ces deux textes ont été régulièrement ratifiés et transposés dans la législation belge et fixent un ensemble de règles que les médias belges doivent respecter. Ils visent à bannir le double contrôle étatique et le conflit négatif des lois sur les médias européens, en consacrant le principe de la reconnaissance mutuelle.

3. Les conventions ou cahiers des charges

Celles-ci peuvent être conclues entre l'éditeur de services et le gouvernement communautaire quand ce dernier attache à un ou à des services télévisuels linéaires de cet éditeur de services, un droit de distribution obligatoire sur les câbles.¹⁰⁸⁸ Ce droit de distribution obligatoire est techniquement désigné par le terme de « must carry ».¹⁰⁸⁹ Ces conventions conclues entre les télévisions privées et le gouvernement peuvent comprendre des obligations supplémentaires aux obligations de base qui sont imposées aux télévisions autorisées mais permettent en contrepartie, aux télévisions signataires d'être assurées d'une diffusion sur l'ensemble des réseaux câblés de la Communauté française.

Le principe de « must carry » imposé par la directive « TVSF » au nom du service universel, pour des raisons d'intérêt général, consiste en la reprise obligatoire, par un diffuseur ou un distributeur de services, de services de télévision déjà diffusée par voie hertzienne terrestre. Il se justifie lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs emploie les réseaux (câblodistributeurs) distribuant les chaînes bénéficiant d'un must carry comme leurs moyens principaux pour recevoir des émissions de radio ou de télévision. Concrètement, il s'agit, pour les câblodistributeurs, d'un programme dont la diffusion est obligatoire. Selon le CSA, depuis la transposition de la directive « TVSF » en droit des médias belges, pour la distribution obligatoire des services autres que les services publics audiovisuels, le gouvernement doit procéder à leur désignation motivée, en fonction des contraintes et des caractéristiques techniques des réseaux de communication électroniques concernés. En outre, seuls des

¹⁰⁸⁷ Idem.

¹⁰⁸⁸ Article 47 du décret SMA précité.

¹⁰⁸⁹ Voir recommandation du CSA n° 20090625 du 25 juin 2009, URL : www.csa.be

services de télévision linéaire d'éditeurs privés conventionnés avec le gouvernement pourraient bénéficier d'un droit de distribution.

C'est l'article 82, § 1^{er}, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels qui transpose en droit belge le principe communautaire européen du « must carry » en ces termes : « Pour autant qu'un nombre significatif de personnes utilisent leurs réseaux comme moyen principal de réception de services de médias audiovisuels, les opérateurs de réseau visés à l'article 97 garantissent la distribution sur leurs réseaux d'une offre de base comprenant au moins les services faisant l'objet d'une distribution obligatoire visés à l'article 83.

L'offre de base est fournie par un distributeur de services. À défaut, les opérateurs de réseau sont tenus d'exercer leur activité de distributeur en fournissant l'offre de base ».

Les articles 83 et 84 du décret SMA précité énumèrent les différents services pouvant faire l'objet d'un droit de diffusion obligatoire dans leur intégralité. Ce sont, notamment :

- 1° les services de la RTBF destinés prioritairement au public de la Communauté française ;
- 2° les services des télévisions locales dans leur zone de couverture ;
- 3° les services désignés par le gouvernement, des éditeurs de services internationaux au capital desquels participe la RTBF (TV 5 Monde, Euronews, etc.) ;
- 4° deux services de la Communauté flamande pour autant que les distributeurs de services de cette Communauté soient tenus de transmettre deux services télévisuels de la RTBF ;
- 5° un ou des services du service public de la Communauté germanophone pour autant que les distributeurs de services de cette Communauté soient tenus de transmettre un des services télévisuels de la RTBF ;
- 6° les services télévisuels désignés par le gouvernement de tout éditeur de services de l'Union européenne et qui a conclu avec celui-ci une convention relative à la promotion de la production culturelle ; etc.

Il convient de préciser que les distributeurs de services sont des intermédiaires techniques entre l'émetteur de services télévisuels et le récepteur de ces mêmes services. Ils jouissent davantage de la liberté du commerce et d'industrie plutôt que de la liberté d'expression. La distribution de services télévisuels est organisée en Communauté française sous quatre types de formes juridiques : entreprise privée, régies communales, intercommunales pures et intercommunales mixtes. Tous les distributeurs de services œuvrant en Communauté française sont soumis à un ensemble de règles relatives à l'offre de leurs services prévue par les 76 à 81 concernant leur régime de déclaration, leur prix, leur contribution, leur contrôle, etc. Entre autres distributeurs des services communautaires déclarés, nous pouvons citer : Belgacom (Proximus), Coditel (Numéricable), BeTV, Brutélé (VOO), Mobistar, Tecteo (Nethys), Alpha Networks (Billi), Telenet, Base Company (Snow).¹⁰⁹⁰

Le gouvernement peut conclure d'autres types de convention (cahiers de charges) avec les télévisions privées visant à promouvoir la production culturelle et audiovisuelle, la production cinématographique, etc. Il a ainsi existé la convention du 30 juillet 1986 entre RTL-TVI et le gouvernement de la Communauté qui avait fait l'objet d'un avis n° 16/98 du collège d'avis et de contrôle du CSA sur la réalisation par cette télévision privée de ses obligations en 1996.¹⁰⁹¹

¹⁰⁹⁰ Nous tirons cette liste du site du CSA, URL : www.csa.be

¹⁰⁹¹ www.csa.be/system/documents_files/28/original

Le 17 août 1994, un protocole d'accord entre le gouvernement, la chaîne privée TVI et les associations professionnelles intervenant dans la production indépendante (UPFF, UPPT et PROSPERE) a été conclu. Ce protocole fixait, par exemple, les modalités effectives de réalisation de TVI, destinées à stimuler le secteur de la production indépendante en Communauté française.¹⁰⁹²

B. Le régime déclaratif de télévisions privées

En Communauté française, les services télévisuels sont soumis à différents régimes d'autorisation ou de déclaration selon leur statut et leur norme de diffusion. Les services télévisuels privés doivent introduire une déclaration dont le modèle est fixé par l'arrêté du gouvernement communautaire du 14 mai 2009, tandis que les services télévisuels locaux et communautaires doivent fonctionner sur base d'une autorisation délivrée pour une durée de neuf ans renouvelable, par le même gouvernement. En effet, jusqu'en mars 2009, les télévisions privées étaient encore soumises à un régime d'autorisation pour les raisons évoquées précédemment. C'est le décret relatif aux services de médias audiovisuels du 26 mars 2009 qui a remplacé ce régime par un régime déclaratif dans lequel l'éditeur de service télévisuel doit fournir au CSA un formulaire informatif de son statut et de son activité.

Ce nouveau régime déclaratif trouve sa justification dans un besoin de conformer la législation communautaire à la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000, dite « directive sur le commerce électronique » qui interdit en quelque sorte le régime d'autorisation préalable qui s'apparente à une censure a priori.¹⁰⁹³ En outre, ce changement de régime résulte de la volonté du législateur d'alléger la charge administrative des éditeurs et de favoriser l'accès au marché audiovisuel aux nouveaux arrivés.¹⁰⁹⁴

1. La procédure d'introduction de la déclaration

L'article 38 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels prévoit la procédure de déclaration des éditeurs de services télévisuels qui doivent introduire, par envoi recommandé postal, une déclaration préalable auprès du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA pour chacun des services télévisuels qu'il entend éditer. Le CSA a ensuite un mois pour accuser réception et vérifier la conformité des éléments qu'a communiqués l'éditeur avec les éléments requis par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française fixant le modèle de déclaration des services télévisuels (à savoir, les statuts de l'éditeur de services, les données relatives à l'actionnariat, le plan financier établi sur trois ans, la nature et la description du service télévisuel, y compris la description du système d'information, la preuve de l'occupation de journalistes, etc.).¹⁰⁹⁵

Si le service télévisuel est conçu pour être distribué sur une plateforme fermée (c'est-à-dire dont l'accès nécessite un accord préalable du distributeur responsable de la plateforme), l'éditeur doit impérativement être une société commerciale et être indépendant de tout gouvernement, de tout parti politique ou de toute organisation représentative des employeurs ou des travailleurs.¹⁰⁹⁶ S'il diffuse de l'information, l'éditeur de service télévisuel doit par ailleurs, engager des journalistes professionnels, établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et

¹⁰⁹² Idem.

¹⁰⁹³ Voir article 4, de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques de la société de l'information et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, Journal officiel n° L 178 du 17 juillet 2000, p. 0001- 0016.

¹⁰⁹⁴ CSA, op. cit., p. 65.

¹⁰⁹⁵ CSA, op. cit., p.13.

¹⁰⁹⁶ Idem.

reconnaître une société interne de journalistes.¹⁰⁹⁷ Dans les huit jours ouvrables qui suivent l'accusé de réception, ledit Collège transmet copie de la déclaration et de l'accusé de réception au ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions ainsi qu'au secrétaire général du Ministère de la Communauté française. Toute modification des éléments de la déclaration que ce Collège a reçus est également transmise en copie, dans le même délai, aux mêmes autorités.

Il est intéressant de constater que le décret SMA précité interdit la création d'une télévision privée par un parti politique ou par tout membre d'un gouvernement. Cette interdiction permet d'éviter au départ tout conflit d'intérêts. Toutefois, il importe de noter que le décret SMA prévoit des exceptions au régime déclaratif lorsque l'édition d'un service nécessite l'usage de ressources ou fréquences hertziennes. Dans ce cas, une autorisation du Collège d'autorisation et de contrôle est nécessaire pour l'éditeur de services. Elle est octroyée sur la base d'appels d'offres avec sélection des candidats.

2. Le contenu de la déclaration

Pour une raison de transparence et de garantie sociale, la déclaration doit contenir les éléments suivants :

- 1° la dénomination de l'éditeur de services et du service télévisuel ;
- 2° l'adresse du siège social et du siège d'exploitation de l'éditeur de services ;
- 3° les statuts (constitutifs en société) de l'éditeur de services si celui-ci est constitué en personne morale ;
- 4° les données relatives à l'actionnariat de l'éditeur de services si celui-ci est constitué en société commerciale ;
- 5° un plan financier établi sur une période de 3 ans en garantie des rémunérations à verser aux auteurs ou ayants droit en application des accords conclus et les prévisions prévues en cas de désaccord ;
- 6° la nature et la description du service télévisuel, en ce compris le système d'information, le cas échéant la preuve de l'occupation des journalistes ;
- 7° le délai dans lequel sera diffusé le service télévisuel ;
- 8° les coordonnées des distributeurs de services auprès desquels l'éditeur de service envisage de mettre à disposition son service télévisuel ;
- 9° si l'éditeur de services est lui-même distributeur du service télévisuel, les modalités de commercialisation de ce service (cas de Belgacom tv).

§ 2. L'organisation des télévisions privées

Si la protection de la liberté d'expression des médias privés comme des médias publics demeure essentielle pour le développement de la démocratie dans un pays, leur organisation structurelle comme leur encadrement législatif, est autant des gages ou des facteurs de crédibilité et de leur promotion. En effet, la crédibilité d'un média repose sur sa capacité à diffuser une information avérée, précise et

¹⁰⁹⁷ Idem.

objective. Aussi la publication d'une information vérifiée est la garantie du sérieux, de la rigueur et de la bonne foi de cet organe de presse. Pour que ces médias produisent l'effet social escompté, il faut qu'ils soient bien structurés, qu'ils recourent à des professionnels qui assurent une information ou une éducation de qualité, basée sur leur formation, leur déontologie et leur indépendance.

A. Leur organigramme

L'organisation structurelle d'un média privé nous permet d'indiquer la répartition des différents degrés de responsabilité et de connaître les différentes relations fonctionnelles au sein de l'entreprise de presse qui peuvent avoir une incidence directe ou indirecte sur l'indépendance de la ligne éditoriale et de la programmation. Cette indépendance est prévue par le décret SMA, en son article 36 qui exige à tout éditeur de services télévisuels privés de respecter certaines règles en matière de gouvernance qui assurent leur indépendance de tout gouvernement, de tout parti politique ou organisation représentative des employeurs ou travailleurs.

Selon le CSA, l'indépendance dont il est question ici revêt trois dimensions. Au niveau structurel, l'entreprise éditrice ne peut ainsi être contrôlée par un gouvernement, parti politique ou organisation représentative des employeurs ou travailleurs. D'un point de vue fonctionnel, les membres du conseil d'administration et du comité de gestion de la société éditrice ne peuvent, en outre, représenter ou dépendre d'une telle entité. Sur le plan éditorial, l'éditeur peut asseoir plus fermement son indépendance en adaptant dans son règlement d'ordre intérieur ou encore dans le cadre d'un code de conduite interne ou enfin en créant un comité ou un organe de contrôle chargé de veiller à l'effectivité de son indépendance éditoriale.¹⁰⁹⁸

B. Leurs organes dirigeants

Nous rappelons que le but primordial des services télévisuels privés, surtout les télévisions commerciales, est de générer des profits. Leurs dirigeants devant rendre des comptes aux différents actionnaires ou à leurs conseils d'administration, ils ne disposent pas d'une grande autonomie de gestion par rapport aux dirigeants des médias du secteur public. Leur marge de manœuvre est limitée par les orientations et les directives stratégiques de l'actionnariat face à la concurrence dans le paysage médiatique communautaire francophone. Il faut avant tout rentabiliser les capitaux engagés en faisant la course aux audiences. Ainsi, les actionnaires sont les principaux responsables des activités des télévisions privées, les dirigeants effectifs n'étant que des gestionnaires chargés d'appliquer les grandes orientations souhaitées et d'en optimiser les résultats.

Les chaînes de télévision privées en Communauté française fonctionnent donc en principe de la même manière que n'importe quelle entreprise privée, sur n'importe quel marché, dans une logique de rentabilité et sous le contrôle de leurs actionnaires. Leur organisation reflète cette logique du marché. Dans ce contexte médiatique de concurrence, il est capital pour les organes dirigeants de ces médias de parvenir à toucher le public le plus large possible pour attirer davantage les fonds des annonceurs. D'une manière générale, ces médias sont structurés tel que des conseils d'administration se présentent comme des organes délibérant avec un comité de direction ou de gestion dirigé par un directeur général, assisté de plusieurs directeurs départementaux nommés selon les différents contenus des programmes. Le rôle assumé par chaque organe est en principe déterminé dans les statuts sociaux, constitutifs de l'éditeur des services télévisuels. Le conseil d'administration, s'il faut prendre

¹⁰⁹⁸ CSA, « Bilan TV 2010 », p. 53.

l'exemple de RTL-TVI, est chapeauté par un président du conseil d'administration élu par ses collègues administrateurs.

C. La liste de chaînes privées

La liste fournie par le CSA dans son bilan TV 2013 fait état de dix-huit télévisions privées déclarées, au 31 décembre 2013, en Communauté française, à savoir :

- 1° AB3, AB4 et AB Shopping (toutes trois éditées par AB Thématiques), Canal Z (éditée par Belgian Business Televisions) ;
- 2° Be1, VOO Barker, VOO foot, Be Ciné, Be Séries, Be à la séance, Be Sport 1, 2 et 3 (éditées par Be tv) ;
- 3° Radio Contact Vision (éditée par Cobelfra), Star TV (éditée par Newscom), Belgacom Zoom, 3D demo, Belgacom 11 plus et Belgacom 5 (éditées par Skynet iMotion Activities).¹⁰⁹⁹

Le CSA regroupe ces dix-huit services télévisuels privés en quatre catégories :

- 1° généralistes : AB3, Be1 ; commerciales : AB Shopping (téléachat), VOOBarker (autopromotion), Belgacom ZOOM (autopromotion) ;
- 2° thématiques à accès libre : AB 4 (fictions), Canal Z (info économique), Contact Vision (musique), Star TV (people) ;
- 3° et en thématiques premium : Be Ciné, Be Séries, VOO Foot, Belgacom 11 plus, Belgacom 5, Be Sport 1, 2 et 3.

Il faut ajouter à cette liste les trois autres chaînes privées RTL, à savoir : RTL-TVI, Club RTL et Plug RTL. Celles-ci ont refusé de demander le renouvellement de leur autorisation depuis le 1^{er} janvier 2006 et leurs services sont actuellement édités par la société de droit luxembourgeois. Certaines de ces chaînes privées proposent leurs services sur une « plateforme fermée » où le choix des services est limité par un distributeur qui gère et régule cette plateforme. D'autres sont des « plateformes ouvertes », c'est-à-dire sur lesquelles les éditeurs peuvent eux-mêmes distribuer leurs services. Il s'agit de services par Internet.¹¹⁰⁰

D. Le statut de journalistes des télévisions privées

Le statut des journalistes engagés par les télévisions privées dans le cadre de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat du travail n'échappe pas aux conditions édictées par la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel ou aux conditions pour y accéder. Ils doivent être traités de la même façon que leurs collègues des médias du secteur public et doivent être reconnus et protégés conformément à cette même loi qui leur confère d'autres avantages comme la carte de journaliste professionnel le laissez-passer national de presse, la formation, la formation permanente, etc.

¹⁰⁹⁹ CSA, « Bilan TV 2013 », p. 8, URL : www.csa.be/bilan

¹¹⁰⁰ CSA, « Bilan TV 2010 », p. 10, URL : www.csa.be/bilan

Le journalisme étant leur profession principale, ils doivent être rémunérés suivant le barème applicable dans le secteur. À ce titre, il existe pour les télévisions privées, une Commission paritaire 227 négociée en mai 2015 qui contient une convention collective barémique et une nouvelle classification de salaires négociées par les différents syndicats du secteur sans les l'AJP. L'AJP qualifie ces salaires comme étant les plus bas du secteur médiatique en général par rapport au secteur public, sauf pour la RTL-TVI qui paye bien des salaires supérieurs.¹¹⁰¹ Selon l'AJP, les disparités salariales sont assez remarquables. En début de carrière, entre un journaliste de la RTBF et son homologue dans le privé, c'est le grand écart salarial : un différentiel de 1.300 euros bruts par mois. Après dix ans, l'écart grimpe à 1.500 euros voire à 1.900 euros bruts par mois. Les barèmes les plus corrects sont ceux de l'audiovisuel public.¹¹⁰² Comme il a été dit précédemment pour les salaires des journalistes de la RTBF, les salaires des journalistes des télévisions privées dépendent de plusieurs facteurs : le type de télévision dans laquelle ils travaillent, l'existence d'une convention collective du travail sectorielle ou d'entreprise, la fonction exercée, l'ancienneté dans l'entreprise ou la profession, les responsabilités dans l'entreprise ou les promotions.

Enfin, précisons que les journalistes du secteur privé de la télévision en Communauté française sont aussi soumis aux mêmes interdictions que leurs collègues du secteur public, à savoir :

- 1° n'être pas déchu, en Belgique, en tout ou en partie de certains droits énumérés aux articles 31 et 123 sexies du Code pénal et, sous réserve de ce qui est prévu à l'article 2, n'avoir pas encouru à l'étranger, une condamnation qui, si elle avait été prononcée en Belgique, aurait entraîné la déchéance de tout ou partie de ces droits ;
- 2° n'exercer aucune espèce de commerce et notamment aucune activité ayant pour objet la publicité, si ce n'est en qualité de directeur de journal, d'émissions d'information, d'actualités filmées ou d'agence de presse ;
- 3° ne s'être pas attribué publiquement le titre de journaliste sans y être admis.

L'article 36, § 1^{er}, 2° et 3°, exige que la gestion des programmes d'information diffusée par ces médias privés, soit exclusivement assurée par des journalistes professionnels qui sont soumis à un règlement d'ordre intérieur relatif aux règles acceptées dans le traitement et la diffusion de l'information, notamment, l'objectivité, la neutralité, l'indépendance, l'exactitude. Comme leurs collègues du secteur public, les journalistes de ces médias privés doivent s'engager à respecter ces principes déontologiques et réglementaires.

E. Les corporations

La corporation ou l'association des journalistes au sein des télévisions privées est une garantie d'autonomie et de solidarité professionnelle. Elle joue un rôle crucial dans la défense des droits des journalistes, la promotion des règles éthiques et déontologiques, l'autorégulation de la profession. Elle permet la mise en œuvre d'une stratégie de développement des télévisions autonomes et constitue une force d'appui à toute éventuelle réforme de celles-ci. C'est ainsi que la Constitution belge, en son article 27, reconnaît aux journalistes comme à tout autre citoyen, le droit de s'associer qui ne doit pas être soumis à aucune mesure préventive. Ce droit à la liberté d'association est également protégé par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il a comme corollaire, le droit de fonder avec d'autres, des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de leurs intérêts.¹¹⁰³ Il va de soi que les journalistes de télévisions privées ne peuvent être contraints de s'affilier à quelque

¹¹⁰¹ M. SIMONIS, secrétaire général de l'AJP, dans « Le mensuel de l'association des journalistes professionnels », « Audiovisuel : que gagnent les journalistes », Bruxelles, AJP, mai 2015, n° 170, URL : www.ajp.be

¹¹⁰² Idem.

¹¹⁰³ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p., 809, n° 1202.

organisation syndicale que ce soit car ce droit de fonder un syndicat ou de s'affilier à un syndicat de son choix, correspond un droit négatif de ne pas être obligé de s'associer.¹¹⁰⁴

En Communauté française, ces associations ou corporations fonctionnent légalement à côté des organes des télévisions privées. Le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, en son article 36, § 1^{er}, 4^o, fait une obligation commune à tous les éditeurs des services télévisuels. Ils doivent, désormais, reconnaître une société interne de journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'informations et sur la désignation du rédacteur en chef. Cette société interne est composée de journalistes représentant la ou les rédactions de l'éditeur de services. Cette exigence décrétales est capitale pour l'indépendance et l'objectivité de l'information diffusée par les télévisions privées. Elle trace la ligne de démarcation qui doit exister entre les propriétaires de ces médias qui eux visent d'abord le profit, la rentabilité et les journalistes employés par ces derniers mais dont le but principal est la diffusion de l'information aux citoyens, nécessaire dans le fonctionnement d'une société démocratique.

Comme le font remarquer Stéphane Hoebeke et Bernard Mouffe, « L'objectif des sociétés de rédacteurs est de préserver la fonction et les droits des journalistes, le capital intellectuel du média par rapport au capital financier. Leur développement relativement récent a consacré un droit de regard des journalistes sur l'image du journal, sa ligne éditoriale, son contenu ou la nomination du rédacteur en chef. Les sociétés de rédacteurs défendent tous les intérêts de la profession de journaliste, en ce compris les intérêts matériels et moraux ». ¹¹⁰⁵ Ces regroupements ou sociétés des journalistes au sein des services télévisuels privés tel que voulu par ledit décret, se présentent alors comme un cadre de lutte pour s'arracher des aides et d'autres avantages ou de défense des intérêts des journalistes et autres professionnels employés par ces médias privés. C'est un cadre de concertation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de ces derniers et un cadre de détermination des conditions optimales de pratique professionnelle comme la déontologie et la formation permanente.

Section 3 — Les missions et les moyens de fonctionnements des télévisions privées

Cette section intéresse davantage notre sujet de recherche dans la mesure où le décret SMA assigne des missions de service public aux télévisions privées bien qu'il est évident que l'objectif final de ces médias est la rentabilité financière et la performance économique. Elles sont constituées en sociétés commerciales qui recherchent le profit en transformant leurs audiences respectives en ressources publicitaires. En effet, les besoins publics à satisfaire en matière de radiodiffusion et de télévision sont bien définis par les pouvoirs publics communautaires dans le décret précité et se présentent surtout comme des besoins en matière d'information, de divertissement et de production d'œuvres culturelles (fictions, musiques, jeux, etc.) belges et européennes. Devant donc réaliser ces missions publiques ou d'intérêt général, les télévisions privées ont évidemment besoin de moyens pour réaliser ces missions décrétales.

§ 1. Les missions d'intérêt public

Le législateur communautaire conscient du rôle politique, culturel et social de la télévision, publique ou privée et surtout de sa force de persuasion de masses, a assigné dans le décret relatif aux services de médias audiovisuels, des missions d'intérêt général. Certaines de ces missions sont à rechercher dans

¹¹⁰⁴ Idem, n° 1203.

¹¹⁰⁵ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., pp. 798- 799.

la définition du service de médias audiovisuels prévue par ledit décret en son article 1^{er}, 48. En effet, aux termes de cet article, le service de médias audiovisuels est un « service relevant de la responsabilité éditoriale d'un éditeur de services, dont l'objet principal est la communication au public de programmes télévisuels ou sonores par des réseaux de communications électroniques, dans le but d'informer, de divertir et d'éduquer ou dans le but d'assurer une communication commerciale. Outre les services répondant à cette définition, le télétexte est également considéré comme un service de médias audiovisuels... ». Il s'agit principalement des missions d'informer, de divertir, d'éduquer et de communication commerciale.

Il est certes évident que l'activité économique est au cœur de la production et de la diffusion de ces médias. Leur but affiché est avant tout la recherche de profits et d'audiences. Cette mission commerciale et économique de télévisions privées est bien confirmée par Nathalie Coste-Cerdan, pour qui ces télévisions privées cherchent d'abord à « vendre des téléspectateurs aux publicitaires, dans le respect des lois de l'offre et de la demande auxquelles le marché publicitaire est soumis ». ¹¹⁰⁶ Mais le décret SMA cadre les activités de ces télévisions privées qui n'ont pas une liberté infinie dans la poursuite de leur mission économique mais doivent participer, par certaines missions, à l'intérêt général en parallèle du service public de la RTBF et des autres médias comme les télévisions locales et les radios privées. Elles sont, dans la poursuite de cette mission d'intérêt général contrôlées par le CSA.

Marc Janssen, ancien président du CSA, considère le secteur privé de télévisions comme non seulement « un acteur économique important » mais aussi comme « un moteur essentiel pour développer, en Communauté française, à la fois une information pluraliste et du divertissement populaire et pour soutenir le secteur du cinéma ». ¹¹⁰⁷ Il distingue ainsi la mission commerciale des télévisions privées de la mission de service public (d'intérêt général). Une loi française du 3 juillet 1972 sur le statut de la radiodiffusion-télévision française rappelle que la télévision est d'abord au service du public et qu'elle doit répondre : « aux besoins et aux aspirations de la population, en ce qui concerne l'information, la communication, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation ». ¹¹⁰⁸ C'est surtout cette mission d'information pluraliste, de divertissement populaire et de participation à la production cinématographique et culturelle qui intéresse notre recherche et non la mission économique, bien qu'elle ait un impact réel sur la réalisation de la première.

Les missions d'intérêt général que doivent assurer les télévisions privées linéaires et non linéaires sont définies aux articles 35 à 50 du décret SMA. Elles concernent notamment :

- 1° la diffusion quotidienne d'au moins un journal d'information générale ;
- 2° la poursuite des engagements sociaux et caritatifs comme Télé-Vie (RTL) ;
- 3° la conclusion des accords nécessaires de production ou de coproduction avec les auteurs et autres ayants droit concernés ou leurs sociétés de gestion collective dans le respect de la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins ;
- 4° la contribution à la production d'œuvres audiovisuelles ;
- 5° la participation (la part ne devant pas être inférieure à 4,5%) dans la programmation musicale à des œuvres de compositeurs, artistes-interprètes ou de producteurs de la Communauté française dont le domicile, la résidence, le siège social ou le siège d'exploitation sont ou ont été situés en Région bruxelloise;

¹¹⁰⁶ N. COSTE-CERDAN, « Publique, commerciale ou à péage, les trois modèles de la télévision ». L'état des médias. Paris, La Découverte, 1991, pp. 360-361.

¹¹⁰⁷ CSA, « Bilan TV 2010 ». Éditorial de Marc Janssen, URL : www.csa.be

¹¹⁰⁸ www.senat.fr/rapport/pdf

- 6° la réserve de 20% de son temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, à l'autopromotion ou au téléachat, etc. ;
- 7° la diffusion de programmes en langue française dont la proportion est majoritaire, sauf pour les programmes musicaux ;
- 8° la mise en valeur particulière des œuvres européennes ;
- 9° la mise en valeur du patrimoine culturel de la Communauté française au sens large du terme et dans ses différents aspects régionaux ;
- 10° la collaboration avec la presse écrite.

Pour la réalisation de ses missions de service public, le décret SMA autorise les télévisions privées à recourir aux recettes publicitaires et au téléachat pour financer leurs activités. Elles peuvent recourir à d'autres sources de financement comme les services interactifs, la mise en valeur de leur site Internet ou encore l'offre de vidéo à la demande. Selon le CSA, dans son rapport bilan TV 2013, les chaînes de télévision privées ont aussi tendance à se tourner vers les câblodistributeurs (VOO, Belgacom, Numericable et Telenet) afin de négocier de meilleurs financements, tenant compte de l'augmentation importante des dépenses des ménages dans la télévision payante.¹¹⁰⁹

§ 2. Les moyens de fonctionnement des télévisions privées

Les télévisions privées déclarées en Communauté française ne peuvent réaliser les missions d'intérêt général sans disposer des moyens réglementaires et financiers. Ce paragraphe est consacré aux différents principes posés par le décret SMA relatif à leur programmation et au contenu de leurs programmes ainsi qu'aux moyens de financement de ces médias.

A. Les principes ou règles relatives au contenu des programmes

Les règles relatives à la programmation et au contenu des programmes des chaînes privées déclarées en Communauté française sont fixées par le décret sur les services de médias audiovisuels en termes d'obligations communes à tous les éditeurs des services télévisuels et en termes d'obligations spécifiques aux éditeurs du secteur télévisuel privé. Les titres II et III dudit décret sont consacrés à ces règles relatives aux programmes de ces éditeurs et dont le respect est contrôlé par le CSA en tant qu'autorité de régulation. En effet, il est certes vrai que le but principal d'une entreprise privée de télévision est de se faire des profits mais elle reste avant toute chose, une entreprise de presse. Or « la presse ne peut pas s'assimiler à un bien quelconque ni à une marchandise susceptible d'être vendue sur un marché comme n'importe quel autre produit économique ».¹¹¹⁰ Il faut des règles qui guident le discours de cette presse dans la poursuite de ses activités économiques afin de protéger les téléspectateurs de toute dérive médiatique et les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression.¹¹¹¹ L'exercice de la liberté de la presse comporte des abus (propos discriminatoires, incitation à la haine raciale ou ethnique ou à la dépravation des mœurs, etc.) qu'il faut éviter dans une société démocratique.

¹¹⁰⁹ CSA, « Bilan TV 2013 », p. 57, URL : www.csa.be

¹¹¹⁰ K. LEMMENS, op. cit., p. 81.

¹¹¹¹ Idem, p. 83.

D'après Jean-Marie Charon, l'État est toujours interventionniste vis-à-vis des médias et de leur organisation, qu'ils soient privés ou publics, pour trois raisons : la télévision concentre un fort pouvoir de persuasion qu'il faut maîtriser, la nécessité en démocratie de favoriser une opinion publique (que la télévision contribue à faire évoluer), les médias ont un pouvoir efficace pour faire transmettre des savoirs, des contenus et des messages spécifiques.¹¹¹²

1. Les règles communes à tous les éditeurs

Le décret SMA exige de tous les éditeurs, publics et privés qu'ils respectent les principes généraux du pluralisme, du droit du public communautaire à l'information, de la responsabilité éditoriale, de la transparence, de la dignité humaine et de la protection des mineurs, du droit d'auteur et des droits voisins, d'information en période électorale et qu'ils soient ouverts aux différents courants d'opinions politiques, sociales, culturelles et religieuses. Il exige également qu'ils promeuvent la production d'œuvres audiovisuelles en Communauté française en investissant dans des projets de fictions ou de documentaires. Ils doivent également diffuser des œuvres européennes et doivent fournir un quota de production en la matière.

Ces mêmes éditeurs doivent respecter les règles relatives à la communication commerciale et au téléachat en observant le plafond de durée (douze minutes par heure horloge) pour la diffusion de publicité. Leurs communications commerciales ne doivent pas être contraires aux lois, aux décrets, aux arrêtés ou aux règlements du Collège d'avis du CSA. Elles ne peuvent pas :

- 1° porter atteinte au respect de la dignité humaine ;
- 2° comporter ou promouvoir de discrimination en raison de la prétendue race, de l'origine ethnique, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la nationalité, d'un handicap ou de l'âge ;
- 3° attenter à des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ;
- 4° encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité, notamment par la mise en valeur de comportements violents ;
- 5° encourager des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement ;
- 6° contrevenir aux règles relatives à la propriété littéraire, artistique et industrielle et aux droits de la personne sur son image ;
- 7° contenir des références à une personne ou à une institution déterminée, de déclarations ou attestations émanant d'elles, sans leur autorisation ou celle de leurs ayants droit.

Par ailleurs, il comprend à l'article 9, § 1^{er}, 2°, plusieurs dispositions destinées à protéger la jeunesse :

- 1° l'interdiction des programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes contenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite, etc. ;
- 2° le choix de l'heure de diffusion du programme ou l'utilisation d'un code d'accès par les services linéaires ;

¹¹¹² J.- M. CHARON, « L'intervention de l'État dans les médias », l'état des médias, Paris, La Découverte-Médiapouvoirs, 1991, p. 321.

3° le choix d'un code d'accès par les services non linéaires, etc.

De plus, l'article 9 interdit les émissions contraires aux lois ou à l'intérêt général et qui encouragent l'intolérance et la violence fondées sur des différences raciales, ethniques, sexuelles, nationales, religieuses ou nationales. Il fait obligation à tout éditeur public et privé de rendre compte une fois par an de la réalisation des missions de service public qui lui ont été assignées dans un rapport qu'il remet au CSA. Tout éditeur de service télévisuel, public ou privé, doit aussi fournir un échantillon, c'est-à-dire un dispositif d'enregistrement en continu de ses programmes qui doit être conservé pendant trois mois et qui doit être mis à la disposition de toute autorité compétente qui en ferait la demande. Le CSA dispose d'un pouvoir de contrôle sur la conformité des programmes des télévisions privées à ces principes généraux.

2. Les règles spécifiques aux télévisions privées

Les règles décrétales spécifiques s'appliquant aux télévisions privées en Communauté française concernent principalement l'indépendance de ces médias, la gestion de l'information qu'elles diffusent et leur contribution à la production audiovisuelle. En effet, le législateur tient bien compte du rôle primordial que joue l'information dans l'intégration sociale de tous et dans la mobilisation, non pas de certains groupes dans la société mais de toute la société pour la promotion de la démocratie. Il impose ainsi aux éditeurs de services télévisuels privés d'être indépendants de tout gouvernement, de tout parti politique et de toute organisation syndicale ou patronale. Selon le CSA, cette indépendance éditoriale doit se traduire dans les faits par une indépendance structurelle (composition de l'instance décision) et financière (indépendance à l'égard des subsides ou partenariats institutionnels).¹¹¹³

Pour protéger cette même information, le décret SMA impose aux éditeurs privés de services télévisuels qui diffusent des programmes d'information d'en faire assurer la gestion par des journalistes professionnels en nombre suffisant. Ces derniers doivent être régis par un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information. Ils doivent s'engager à respecter ce règlement en observant les autres règles qui sous-tendent l'activité journalistique comme le respect de la vie privée, l'obligation d'acquérir les informations par des méthodes loyales, l'obligation d'impartialité, l'obligation de recouper les sources, etc.

Enfin, il est spécifiquement fait obligation aux éditeurs privés de la télévision de contribuer à la production d'œuvres audiovisuelles par un montant calculé annuellement sur base d'une partie du chiffre d'affaires de chacun d'eux en tenant compte de ses recettes publicitaires, de celles liées à la distribution de son service et de celles liées à l'interactivité des programmes. Chaque éditeur a le choix entre le versement de sa contribution au centre du cinéma et de l'audiovisuel et l'investissement dans des coproductions ou préachats d'œuvres.

B. Les modes de financement du secteur télévisuel privé

Les modes de financement de ce secteur sont les sources de financement des chaînes et de leurs investissements. Il s'agit également de l'intervention des pouvoirs publics dans ce financement car ils édictent des règles qui régissent la publicité, le parrainage et le télé-achat. Le décret SMA prévoit trois modes traditionnels de financement des télévisions privées : la publicité, le parrainage et le téléachat.

¹¹¹³ www.csa.be

a. La publicité

À première vue, nous retrouvons dans le mot publicité, le concept de « public ». En effet, la publicité consiste à exercer une action sur un public dans le but de lui vendre un produit, un projet, une idée ou une action. La publicité vise un public et entend l'inciter à avoir une réaction (achat, adhésion) envers un produit ou une idée pour y arriver. La publicité cherche à convaincre, à persuader, à suggérer ou même quelques fois à manipuler.

1. Définition et avantages de la publicité

L'article 1^{er}, 37°, du décret SMA définit la publicité comme : « toute forme de message inséré dans un service de médias audiovisuels moyennant paiement ou autre contrepartie par une institution ou une entreprise publique ou privée ou une personne physique dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale, dans le but de promouvoir la fourniture contre paiement de biens ou de services y compris les biens immeubles, les droits et les obligations ». Le même article 1^{er}, 38°, définit la publicité virtuelle comme : « une publicité incrustée dans l'image ou remplaçant une publicité présente sur le lieu d'un événement, par le biais d'un système d'imagerie électronique modifiant le signal diffusé ». Pour l'Union belge des annonceurs (UBA), la publicité est « une communication utilisée par des personnes, des entreprises, des institutions et des pouvoirs publics afin d'accroître leur notoriété auprès d'un groupe cible spécifique, de l'informer et/ou de susciter un changement de mentalité ou de comportement ».¹¹¹⁴ La publicité dont il est question ici est la publicité commerciale classique dans les médias de masse.

La publicité est la source principale de financement de l'ensemble du secteur télévisuel privé. Selon Sonnac, « un des principaux traits qui caractérisent les médias télévisuels et peut-être le plus significatif, concerne le mode de financement de leur production. La rentabilité de la plupart de leurs activités repose de façon cruciale sur la possibilité de financer une part importante de ces activités par la publicité ».¹¹¹⁵ Pour cette auteure, c'est la structure des coûts des entreprises médiatiques de télévision, caractérisée par de fortes économies d'échelle qui les contraignent à appuyer leur rentabilité sur la vente de supports publicitaires. Pour elle, la plupart des produits réalisés par les entreprises industrielles ne peuvent parvenir à la connaissance des acheteurs potentiels ou des consommateurs qu'en recourant à l'industrie de ces médias.¹¹¹⁶ Il existe donc une interdépendance financière entre le marché de la publicité et celui de ces médias. En effet, ces médias ont besoin des annonceurs pour financer leurs activités et leur production et les annonceurs ont besoin de ces médias pour vendre leurs biens et services.

Pour l'UBA, la publicité est cependant plus vaste et englobe une séquence complexe d'activités de communication commerciales et non commerciales effectuées à travers un large éventail de points de contact avec le groupe cible. La communication commerciale comprend la communication commerciale interactive, la communication commerciale par écran partagé, la publicité, la publicité virtuelle, le parrainage, le téléachat, l'autopromotion et le placement de produits. Tous ces modes de communication commerciale sont autorisés en Communauté française moyennant des règles spécifiques, contenues dans le décret SMA suscité.¹¹¹⁷ Elle est liée au comportement des consommateurs, à l'évolution technologique, à la mondialisation et à la consolidation (fusions,

¹¹¹⁴ UBA, « Les investissements publicitaires en Belgique : de l'oxygène pour les médias et la société », URL : www.ubabelgium.be

¹¹¹⁵ N. SONNAC, « Les médias : une industrie à part entière et entièrement à part », questions de communication, mis en ligne le 30 juin 2006, URL : questionsdecommunication.revues.org/7947, p. 461.

¹¹¹⁶ Idem, p. 462

¹¹¹⁷ www.csa.be

acquisitions).¹¹¹⁸ Elle dépasse les frontières régionales et nationales et devient le fait d'acteurs régionaux, nationaux et internationaux et représente une part non négligeable des recettes de médias télévisuels commerciaux.¹¹¹⁹ Selon un rapport de l'UBA de 2013, 7.417 annonceurs ont été enregistrés en Belgique pour avoir de la publicité dans les médias de masse belges.¹¹²⁰

La publicité est non seulement la principale source de financement pour les services télévisuels privés mais elle est également un facteur de promotion du pluralisme médiatique et politique par les investissements publicitaires qui favorisent un large éventail ou une pluralité des médias en augmentant l'offre des programmes en Communauté française. Dans son rapport commandé par le Conseil de la publicité de décembre 2015, Deloitte affirme que « la publicité finance les médias et les industries créatives ».¹¹²¹ Dans la perspective du consommateur, affirme l'UBA, la communication et la publicité sont une source d'informations. Elles donnent aux consommateurs la possibilité de comparer les produits et les services des différents fournisseurs et de faire des choix informés. Elles stimulent la créativité et l'innovation.¹¹²² Dans le même rapport, Deloitte confirme ce rôle de la publicité en ces termes : « La publicité informe, divertit, séduit et contribue à améliorer la perception de la valeur ».¹¹²³ Les recettes générées par la publicité permettent de soutenir les diffuseurs, la presse et d'autres médias en Belgique. Ces mêmes recettes sont intégrées, dit Deloitte, dans les recettes et les modèles d'entreprise d'un large éventail d'autres secteurs créatifs comme l'édition, les arts du spectacle et le secteur de la production indépendante belge.¹¹²⁴

D'après l'analyse faite par ce même cabinet d'audit, la publicité crée et soutient un large éventail d'emplois dans les médias et les industries créatives ainsi que dans l'économie en général. Elle a généré en 2015, 18.831 emplois dans le domaine télévisuel belge, 6.669 emplois dans le domaine de la radio, 15.752 emplois dans la presse écrite, 3.238 emplois dans le domaine de l'internet, 483 emplois en cinéma et 2.270 emplois en affichage.¹¹²⁵ La publicité peut servir aussi d'outil de promotion de valeurs humaines ou des principes démocratiques. La société peut s'en servir à travers les médias pour inviter les gens à respecter le Code de la route (les campagnes de l'Institut belge pour la sécurité routière, IBSR, les campagnes de Télé-Vie), à protéger l'environnement, à prendre garde contre des fléaux de toutes sortes (sida, drogue, etc.). Malgré tous ces avantages de la publicité (financement de médias, investissements économiques, promotion du pluralisme, etc.), la publicité peut conduire les entreprises de presse télévisuelle à biaiser le choix de leur contenu dans la direction des produits « à haute teneur d'audience ».¹¹²⁶

2. Les inconvénients et les restrictions légales de la publicité

La publicité, si elle est un atout financier nécessaire pour diversifier les contenus de ces médias, peut être néfaste à la qualité même de leur contenu et peut porter atteinte à la complétude de l'information offerte aux citoyens consommateurs de ces mêmes médias, à la vie privée des citoyens ou nuire même au bien-être de ces derniers, si elle n'est pas réglementée. En effet, si elle n'est pas encadrée, la publicité, d'un point de vue économique peut créer une sorte de contrôle privé sur ces médias en les faisant dépendre d'un pouvoir économique disproportionné. Les propriétaires de ces médias télévisuels ou leurs annonceurs, en vertu de leur pouvoir économique, peuvent toujours limiter

¹¹¹⁸ Idem, p. 7.

¹¹¹⁹ Idem, p. 9.

¹¹²⁰ Rapport UBA de 2013, in www.ubabelgium.be

¹¹²¹ Deloitte, « La publicité rapporte. L'impact de la publicité sur l'économie » Rapport commandé par le Conseil de la publicité en vertu d'un contrat conclu le 8 mai, URL : www.deloitte.com/about.

¹¹²² Idem, p. 15.

¹¹²³ Idem, p., 8.

¹¹²⁴ Idem.

¹¹²⁵ Idem, p.10.

¹¹²⁶ N. SONNAC, op. cit., p. 468.

l'indépendance et la liberté des journalistes qu'ils emploient ou leur dicter une ligne éditoriale à suivre d'après les différentes stratégies commerciales qu'ils déterminent, mettant ainsi à mal les principes de neutralité, d'objectivité et de pluralisme de l'information qui caractérisent, non seulement le fonctionnement des médias mais aussi les contenus de leurs différents programmes.

S'agissant du contenu de leurs programmes, notre crainte est fondée sur le fait que les télévisions privées accordent plus de temps à la publicité qu'à la vulgarisation des principes de l'État de droit démocratique tels que nous les avons décrits dans la première partie de ce travail. La place accordée aux débats politiques est ainsi amoindrie en faveur de la publicité qui est presque diffusée à longueur de journée. Les retransmissions des débats parlementaires sur des questions sociétales importantes font aussi défaut dans la programmation de ces médias privés. Il aurait fallu leur assigner une mission publique de retransmission de ceux-ci dans le décret SMA.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue le but principal de ces télévisions privées, la recherche des audiences ou audimat. Leur but étant de rentabiliser les investissements et de dégager des profits, les programmes ne rassemblant pas un public assez nombreux pour attirer les publicitaires ou annonceurs, sont vite évincés des grilles de programmation. Les principales victimes sont les émissions culturelles et littéraires ou éducatives qui ne touchent que certaines catégories du public. Elles sont ainsi décalées à des horaires de faible écoute, c'est-à-dire tôt le matin ou tard le soir.

L'uniformisation de l'information diffusée par ces médias est aussi une autre crainte. Qu'il s'agisse de la RTBF comme télévision publique ou de la RTL-TVI comme télévision privée, le constat est le même. Toutes diffusent presque la même information, à dix-neuf heures pour la RTL-TVI et dix-neuf heures trente pour la RTBF, que le citoyen n'a plus d'envie que d'écouter une seule tranche plutôt que les deux. Il n'y a plus d'information diversifiée telle que le veut le principe du pluralisme. D'aucuns considèrent en tout que « journaux télévisés en Belgique semblent être identiques. Le même soir, ils parlent tous, par exemple, d'un attentat-suicide au Moyen-Orient, des décisions du dernier Conseil des ministres. Seuls les commentaires et certaines images paraissent varier. Pour le reste, regarder l'un ou l'autre journal télévisé ne semble pas apporter d'information différente et encore moins une meilleure information ».¹¹²⁷

Du point de vue de la concurrence, la publicité peut constituer une source de déséquilibre ou d'inégalité de traitement entre les différents annonceurs présents sur le marché de la Communauté française. L'outil de la publicité donne l'avantage aux grosses entreprises et multinationales face aux petits producteurs, indépendamment de la qualité de leurs produits. Il donne également l'avantage aux grandes chaînes de télévision privées au détriment des petites chaînes qui en sont presque toujours privées. En cette Communauté, jusqu'en 1989, l'étude des télévisions francophones belges nous apprend que le monopole de la publicité était attribué à la RTL-TVI, au détriment même des autres médias de service public tel que la RTBF qui ne pouvait pas en diffuser. Le fait d'attribuer l'exclusivité de la publicité d'un produit à un seul groupe commercial peut fausser l'équilibre concurrentiel. La manière dont elle a été répartie entre la RTL-TVI et la RTBF en 1989 nous amène à croire qu'il n'existe pas des règles d'égalité d'accès à la publicité télévisée entre les différents annonceurs concurrents opérant sur le marché télévisuel. Cette situation d'inégalité d'accès ou même d'inégalité dans la répartition peut engendrer, une sorte de distorsion de la concurrence, une sorte de discrimination, un favoritisme des uns au détriment des autres dont les possibilités d'émergence économique sont réduites.

D'où l'intervention des pouvoirs publics communautaires dans la commercialisation de la publicité par les médias télévisuels privés est plus que nécessaire pour préserver, non seulement l'équilibre financier des médias télévisuels privés et des annonceurs mais aussi pour préserver le pluralisme et protéger les téléspectateurs (consommateurs) des abus de la publicité. Les messages publicitaires doivent être conçus et diffusés dans le respect des intérêts des téléspectateurs-consommateurs. Ils ne

¹¹²⁷ D. SINARDET, K. DE SWAERT, R. DANDOY, « Les sujets des journaux télévisés francophones et flamands », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2004/39, n° 1864, p. 5, URL : www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2004-39-page-5.htm.

doivent en aucun, directement ou indirectement, par omission ou en raison de leur caractère ambigu, les induire en erreur. En effet, en toute démocratie, il incombe aux pouvoirs publics la lourde responsabilité de concilier la liberté économique des médias privés avec les règles fondamentales relatives à l'ordre public, à la santé publique, aux bonnes mœurs, aux droits fondamentaux de chacun et à la sécurité collective. Ainsi le décret SMA, transposant la directive européenne TVSF précitée, interdit en son article 10, toute communication commerciale qui est contraire aux lois, aux décrets, aux arrêtés ou aux règlements du Collège d'avis du CSA qui réglementent la publicité en général ou la publicité pour certains produits ou services.

Il fixe en quelque sorte, en ses articles 10 à 32, cinq principaux types de restrictions qui pèsent sur la programmation de ces services télévisuels privés :

- 1° les restrictions sur certains produits, notamment le tabac et l'alcool ;
- 2° les restrictions sur le volume publicitaire en matière de spots publicitaires et spots de téléachat qui ne doivent pas dépasser 20% du temps de transmission quotidien ;
- 3° les restrictions sur les modalités d'insertion de la publicité dans les œuvres audiovisuelles (à raison d'une coupure ou d'une interruption par tranche de temps de 30 minutes) ;
- 4° les restrictions sur les discours publicitaires qui peuvent porter un préjudice moral ou physique aux mineurs ou porter atteinte à la dignité humaine (discours haineux, discriminatoires, violents, etc.) ;
- 5° les restrictions sur l'exclusivité commerciale, etc.

En matière de contenu, qu'elle soit diffusée sur des services linéaires ou non linéaires, la communication commerciale ne peut pas¹¹²⁸ :

- 1° porter atteinte à la dignité humaine ;
- 2° comporter ou promouvoir la discrimination en raison de la prétendue race, de l'origine ethnique, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la nationalité, d'un handicap ou de l'âge ;
- 3° attenter à des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ;
- 4° encourager des comportements qui peuvent porter atteinte à la protection de l'environnement ;
- 5° encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité, notamment par la mise en valeur de comportements violents ;
- 6° contrevenir aux règles relatives à la propriété littéraire, artistique et industrielle et aux droits de la personne sur son image ;
- 7° contenir des références à une personne ou à une institution déterminée, de déclaration ou attestations émanant d'elles, sans leur autorisation ou celle de leurs ayants droit.

Une loi du 5 juin 2007 sur les pratiques du commerce et la protection du consommateur élargit cette liste de restrictions en établissant, en ses articles 104 et 107, une liste noire des pratiques publicitaires réputées déloyales en toutes circonstances. Il s'agit des pratiques trompeuses, notamment, les fausses qualités ou références, la publicité-appât, l'exploitation de la crédulité, l'exploitation de certains

¹¹²⁸ CSA, in www.csa.be

sentiments, les pratiques trompeuses liées aux services après-vente, l'offre de prix et d'avantages gratuits, les pressions physiques, les pressions psychologiques, etc.¹¹²⁹

Enfin, en matière de restriction à la publicité commerciale, il convient de rappeler ce qui a été dit précédemment sur la publicité à la RTBF. Les programmes pour enfants et les journaux parlés et télévisés, tout comme les cérémonies religieuses ou laïques ainsi que les programmes d'art lyrique ou dramatique ne peuvent être interrompus par de la publicité. Sur le plan formel, les messages publicitaires doivent être aisément identifiables comme tels et nettement séparés du reste du programme, avant comme après leur diffusion, par des écrans reconnaissables à leurs caractéristiques optiques et acoustiques. La communication commerciale ne peut avoir pour objet ni les partis politiques ni les organisations représentatives des employeurs ou des travailleurs. Elle ne peut pas porter sur l'adhésion à une croyance religieuse ou philosophique.

3. La répartition de la publicité

La répartition de la « manne publicitaire » en Communauté française constitue, à elle seule, un autre objet de débat. En ce qui concerne cette étude, il n'est pas possible de ne pas parler de l'objectif principal de la libéralisation de la publicité, qui est pour le législateur communautaire, la sauvegarde du pluralisme des médias, la diversité culturelle et le développement de la concurrence entre différents acteurs du secteur. La publicité étant un moyen pour chaque média télévisuel privé d'atteindre cet objectif dans la diversification de l'offre, l'accès à la publicité devrait être équitable pour ces mêmes médias. Pour ne pas fausser les règles de la concurrence dans ce secteur, une répartition objective et non discriminatoire du marché de la publicité devrait être assurée. Chaque média télévisuel privé devrait avoir sa part dans le marché de la publicité car l'inaccessibilité à la publicité entraîne de lourdes conséquences sur le fonctionnement des médias.

Dans son étude publiée en décembre 2015, le cabinet d'audit, Deloitte note que certaines chaînes de télévision privée ont récemment disparu du paysage médiatique belge en raison d'un manque de recettes publicitaires ou parce qu'elles n'ont plus eu accès au marché publicitaire.¹¹³⁰ En matière de répartition de la publicité, il est vrai que deux principes démocratiques fondamentaux entrent en conflit. Le principe de la liberté d'entreprendre pour les annonceurs qui décident à quelle télévision privée elles peuvent attribuer tel marché publicitaire et le principe du pluralisme médiatique qui veut que chaque média créé bénéficie des différents moyens mis à la disposition des autres médias pour pouvoir fonctionner et réaliser ses missions d'intérêt général.

En même temps, il faut assurer la viabilité des entreprises télévisuelles qui sont privées de la publicité. L'inaccessibilité de celles-ci à ce marché peut créer une disparité financière grave avec les autres chaînes qui en bénéficient et peut miner les fondements économiques de la concurrence qui constitue, si elle est loyalement assurée, un facteur de promotion du pluralisme médiatique. Cet état de déséquilibre a un impact direct sur la production interne de ces éditeurs et contribue à leur marginalisation et à leur manque d'originalité par rapport à la programmation des éditeurs privés qui en reçoivent. Afin de rééquilibrer ce secteur, tout en préservant leur autonomie d'entreprendre, les pouvoirs publics communautaires devraient créer un fonds spécial de soutien aux éditeurs télévisuels en difficulté en imposant aux éditeurs télévisuels privés qui bénéficient de la manne publicitaire, une contribution spéciale pour alimenter ce fonds. En France, ce type de fonds existe sous l'appellation de « Fonds de soutien à l'expression radiophonique », en sigle, FSER, créé par décret du 1^{er} décembre 1984.

¹¹²⁹ L. DE BROUWER, G. SORREAU, « La nouvelle loi sur les pratiques du commerce et la protection du consommateur : une occasion manquée », Bruxelles, Larcier, 2008, p. 391.

¹¹³⁰ Deloitte, op.cit., p. 23.

C'est un fonds national alimenté par une taxe fiscale sur les recettes publicitaires des télévisions et des radios et qui consiste en quatre types de subventions¹¹³¹ :

- 1° les subventions d'installation ;
- 2° les subventions de fonctionnement ;
- 3° la majoration à la subvention de fonctionnement ;
- 4° et les subventions d'équipement.

Ce Fonds gère l'aide publique attribuée aux radios hertziennes éditées par une association et accomplissant une mission de communication sociale de proximité lorsque leurs ressources commerciales sont inférieures à 20% de leur chiffre d'affaires total. En Communauté française, il en serait ainsi pour les services télévisuels auxquels elle a assigné des missions d'intérêt général de participer à la production d'œuvres nationales et européennes ou d'informer le public mais qui ne réunissent pas les moyens nécessaires pour les réaliser ou qui ne bénéficient pas davantage de la manne publicitaire.

4. Le jury d'éthique publicitaire (JEP) et le CSA

La publicité est certes un facteur de promotion des médias télévisuels car elle assure le développement de leurs programmes, de leurs audiences et la diversification de l'offre médiatique mais elle peut avoir un impact négatif sur les contenus, sur la rédaction, sur les journalistes, si elle n'est pas encadrée par certaines règles légales, éthiques et déontologiques. Elle peut être mensongère ou trompeuse et annihiler ainsi la réflexion du consommateur. C'est pourquoi, outre les dispositions légales et décrétales qui l'encadrent en Communauté française, il existe un système d'autorégulation qui est comme une sorte d'autodiscipline éthique qui n'a pas de force contraignante. Un code d'éthique publicitaire a été mis en œuvre par le Jury d'éthique publicitaire (JEP) qui est l'organe d'autodiscipline du secteur de la publicité en Belgique. Il examine la conformité des messages publicitaires aux règles de l'éthique publicitaire, en se fondant sur les lois et les décrets en la matière. Cet examen se fait notamment sur réception de plaintes du public et de consommateurs. Le jury est composé, pour moitié, de représentants du secteur et, pour l'autre moitié, de représentants de la société civile. Cependant, le caractère non contraignant de ses décisions rend sa mission d'autodiscipline dépendante de la volonté des acteurs de la publicité. Il dispose également d'un pouvoir d'avis, sur demande volontaire de l'annonceur, avant diffusion d'une publicité.

Le CSA a aussi un rôle majeur à jouer en matière de communication commerciale. Il contrôle le respect des dispositions légales et réglementaires en cette matière. Il rédige des recommandations à l'attention des éditeurs télévisuels, notamment le Code d'éthique de la publicité audiovisuelle à destination des enfants du 16 janvier 2007 et la Recommandation du 24 octobre 2007 relative à la communication publicitaire mais ces recommandations n'ont pas de force contraignante. Il faut noter que le CSA n'est pas compétent en matière de contenu publicitaire sauf en matière de respect de la dignité humaine, de discrimination et de protection des mineurs. Lorsqu'il est saisi d'une plainte en matière de publicité qui n'entre pas dans son domaine de compétence, il la transfère automatiquement au JEP.¹¹³² Les plaintes qui portent sur les contenus publicitaires relèvent de la compétence du JEP pour la radio et la télévision. Il en est de même d'autres médias que ces deux.

¹¹³¹ CSA français, « Le financement de l'audiovisuel », URL : <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politiques-audiovisuel/financement>

¹¹³² CSA, www.csa.be

Il existe un répertoire de la réglementation de la publicité mis sur pied par le Conseil de la publicité. Il s'agit d'un outil indispensable pour les acteurs de la publicité, dont les annonceurs, les agences de publicité et les médias. Il permet de déceler rapidement les règles existantes en la matière et leur portée. Il comprend trois parties :

- 1° la première partie est consacrée au fonctionnement de l'organe de contrôle de la publicité, à savoir le JEP ;
- 2° la deuxième partie porte sur les principaux textes légaux en matière de publicité ;
- 3° la dernière reprend les dispositions éthiques et autodisciplinaires en vigueur en Belgique.

b. Le parrainage

Le décret SMA définit le parrainage comme : « toute contribution sous forme de paiement ou une autre contrepartie d'une institution ou d'une entreprise, publique ou privée ou d'une personne physique n'exerçant pas d'activité d'éditeur de services ou de production de programmes, au financement de services de médias audiovisuels ou des programmes dans le but de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses activités ou ses réalisations ». ¹¹³³ Il s'agit en effet, d'un deuxième mode de financement de services audiovisuels prévus par ledit décret.

Les recettes de parrainage représentent un financement minoritaire par rapport à la publicité commerciale. Il est régi par les articles 24 à 27 du décret relatif aux services de médias audiovisuels. Il consiste en des contributions d'organismes publics ou privés désirant financer des émissions dans le but de promouvoir leur image, leurs activités ou leurs réalisations en faisant connaître leur nom, leur dénomination ou leur raison sociale, à l'exclusion toutefois :

- 1° des émissions pour lesquelles le service de télévision ne conserverait pas l'entière responsabilité de la programmation ;
- 2° des émissions servant à promouvoir des biens ou des services ou des produits commercialisés par l'organisme ou l'entreprise qui les parraine.

Comme pour la publicité, les personnes physiques, les entreprises ou les personnes morales dont la principale activité est la fabrication ou la vente de boissons alcoolisées, de tabac ou de médicaments uniquement disponibles sur prescriptions médicales, ne sont pas autorisées à participer à une campagne de parrainage. Par contre, les personnes physiques ou morales dont l'activité principale est l'édition littéraire, le cinéma, la presse et surtout la distribution peuvent parrainer une émission de télévision. L'article 24 du décret précité dispose que le parrain de l'émission ne doit pas influencer la programmation des émissions de télévision de manière à porter atteinte à la responsabilité et à l'indépendance éditoriale de la société ou du service de télévision concerné.

Le décret précité fixe, dans les services linéaires et non linéaires, le moment de la diffusion des émissions parrainées. La durée d'apparition de l'annonce du parrainage ne peut excéder dix secondes avec un maximum de six annonces par heure de programme parrainé. Le parrainage est interdit dans le cadre des journaux parlés et télévisés, des programmes d'actualités. Tous les programmes d'une seule et même journée ne peuvent pas non plus avoir un seul et même parrain.

Sur le plan formel, les programmes et les séquences parrainés doivent être clairement identifiés par une annonce comportant le nom, la marque, le logo ou un autre symbole du parrain, par exemple au

¹¹³³ Article 1er, 29,° dudit décret.

moyen d'une référence à ses produits ou services ou d'un signe distinctif. Cette annonce, d'une manière, doit être adaptée au programme avant le générique de début ou après le générique de fin d'un programme ou en début ou en fin d'une séquence clairement identifiable du programme, en ce compris lors de l'interruption publicitaire d'une œuvre de fiction télévisuelle ou cinématographique ainsi que dans les bandes annonces qui assurent la promotion du programme. Le but recherché par cette forme est d'éviter toute confusion entre le parrainage et la publicité. Le parrainage ne devant pas devenir une forme déguisée de publicité, le parrain ne peut pas faire apparaître des offres promotionnelles afin que les émissions parrainées ne deviennent pas un moyen d'inciter à l'achat ou à la location des produits et services du parrain.

c. Le téléachat

Le téléachat est la diffusion directe au public sous forme de programmes ou de spots en vue de la fourniture, moyennant paiement, de biens ou de services, y compris des biens immeubles ou de droits et d'obligations.¹¹³⁴ Aux termes de l'article 31 du décret SMA, « Les éditeurs de services, à l'exception des télévisions locales et de la RTBF, peuvent diffuser des programmes de téléachat. Tout éditeur de services souhaitant diffuser des programmes de téléachat doit en faire la déclaration préalable auprès du Collège d'autorisation et de contrôle. La déclaration comporte les éléments suivants :

- 1° pour les services linéaires, la durée de diffusion quotidienne des programmes de téléachat en identifiant la part consacrée aux rediffusions ;
- 2° le type de produits et de services offerts ;
- 3° la date prévue du lancement de la diffusion des programmes de téléachat.

Toute modification de ces éléments doit être préalablement notifiée au Collège d'autorisation et de contrôle... ».

Le téléachat consiste en la diffusion d'offres directes faites au public pour l'achat de biens ou de services qui peuvent être commandés par téléphone sans se déplacer jusqu'à un point de vente spécifique. Il a donc pour principal objet de vendre à distance, via le téléphone ou Internet et à chaud, des produits aux téléspectateurs par le biais de vitrines thématiques telles les multimédias, la cuisine, le bricolage, la mode, le sport, les loisirs, etc.

Parce qu'il peut déclencher des comportements immédiats d'achat, ce type de programme doit répondre à des obligations décrétales particulières (limitation de la durée quotidienne, comptabilité séparée, etc.). En effet, il est nécessaire que les émissions de téléachat répondent aux mêmes règles communes à l'ensemble des services télévisuels. Elles doivent respecter les principes d'ordre déontologique dont notamment, la véracité, la décence et la dignité de la personne humaine, l'absence de discrimination en raison de la race, du sexe, de la nationalité, le respect des convictions religieuses, philosophiques ou politiques des téléspectateurs, la protection des mineurs, notamment par l'interdiction d'intervention au sein de ces émissions de mineurs de seize ans.

Par ailleurs, les offres comportant des indications fausses ou de nature à induire le public en erreur sont prohibées. De même, les émissions de téléachat ne peuvent offrir à la vente, des biens ou des services dont la publicité télévisée est interdite par ledit décret. Le téléachat clandestin qui consiste pour une chaîne à faire des offres de vente en dehors des émissions spécialisées et le recours à des techniques subliminales, sont interdits.

¹¹³⁴ Article 1er, 57° du décret SMA précité.

Les éditeurs des services télévisuels assurent l'entière responsabilité de la diffusion des programmes de téléachat et du respect des conditions fixées par ledit décret et ses arrêtés d'application. En outre, les programmes de téléachat, s'agissant de la forme, doivent être clairement annoncés comme tels par des moyens optiques et acoustiques. Ils ne peuvent pas être interrompus, notamment par des messages publicitaires ou de parrainage. La durée minimale d'un programme de téléachat est fixée à 15 minutes. Pour les services linéaires, le gouvernement communautaire peut interdire la diffusion des programmes de téléachat durant certaines heures et certains jours. Les éditeurs de services qui diffusent des programmes de téléachat doivent transmettre au Collège d'autorisation et de contrôle un rapport annuel sur l'activité de téléachat chaque année.

d. Les nouvelles techniques publicitaires

Ces nouvelles techniques de communication commerciale sont prévues par le décret sur les services de médias audiovisuels en ces articles 28 à 30. Il s'agit du placement de produit, de l'écran partagé, de la communication commerciale interactive et de la publicité virtuelle.

Le placement de produit consiste en la référence à un produit, à un service ou à leur marque ou à son insertion dans un programme, moyennant paiement ou autre contrepartie. Cette technique n'est autorisée que dans les œuvres de fiction cinématographique et télévisuelle ainsi que dans les programmes sportifs et de divertissement ou lorsqu'elle ne consiste qu'en la fourniture gratuite de certains biens ou des services en vue de leur inclusion dans un programme. Toutefois, il ne peut y être incité à l'achat des biens ou services « placés », le produit ne peut y être mis en évidence de manière injustifiée, le programme doit être identifié comme comportant un placement de produit et son contenu ne peut être influencé du fait de la présence du produit placé. Le placement de produit reste interdit dans les programmes pour enfants et les journaux télévisés.¹¹³⁵

L'écran partagé désigne toute communication commerciale diffusée parallèlement à la diffusion d'un programme télévisuel par division spatiale de l'écran. Ce type de communication est interdit dans les journaux télévisés, les programmes d'actualités, les retransmissions de cérémonies religieuses et laïques, les programmes religieux et de morale non confessionnelle et les programmes pour enfants. Concernant les autres programmes, il est autorisé durant les génériques de fin, durant les retransmissions en direct ou en différé de compétitions sportives au moment des interruptions naturelles de ces compétitions ou durant les programmes de divertissement à condition qu'une période de 20 minutes au moins s'écoule entre chaque insertion.

L'écran partagé ne peut pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur du programme dans lequel il est inséré. Il doit être aisément identifiable par une séparation spatiale nette, grâce à des moyens optiques appropriés. L'espace attribué à la communication commerciale doit rester raisonnable et permettre au téléspectateur de continuer à suivre le programme. La publicité par écran partagé reste soumise à la limitation du temps de diffusion applicable à la publicité en général.

La communication commerciale interactive désigne quant à elle, toute communication commerciale insérée dans un service de médias audiovisuels permettant, grâce à une voie de retour, de renvoyer les utilisateurs qui en font la demande individuelle par le biais d'une insertion dans le service d'un moyen électronique d'accès, à un nouvel environnement publicitaire, promotionnel ou commercial. L'utilisateur doit être averti du passage à l'environnement interactif publicitaire, promotionnel ou commercial par des moyens optiques ou acoustiques appropriés de sorte qu'il agisse librement et en connaissance de cause.

¹¹³⁵ CSA, in www.csa.be

Enfin, la publicité virtuelle est une publicité incrustée dans l'image ou remplaçant une publicité présente sur le lieu d'un événement, par le biais d'un système d'imagerie électronique modifiant le signal diffusé. Elle n'est autorisée qu'à l'occasion de retransmission de compétitions sportives et ne peut être insérée que sur les surfaces du site qui sont habituellement utilisées pour la publicité. Elle ne peut altérer la qualité du programme ni transformer ou entraver la perception du site de la compétition sportive. Elle ne peut être insérée sur l'aire du jeu qu'en dehors des périodes de jeu et uniquement si aucun joueur ou athlète ne se trouve sur cette aire. Aucune publicité virtuelle ne peut apparaître sur des personnes ou sur leur équipement. Elle ne peut priver, même partiellement, les téléspectateurs de la visibilité de l'action ou de la représentation et elle ne doit pas être mise plus en évidence que la publicité visible sur le site. Elle ne doit pas non plus utiliser des techniques subliminales. Les téléspectateurs doivent être informés de l'utilisation de publicité virtuelle au moins au début et à la fin du programme.

Aucune publicité virtuelle ne peut être spécifiquement insérée dans des sujets destinés à des journaux télévisés. D'autres modes de financement que nous pouvons qualifier de modernes existent en Communauté française et sont souvent pris en charge par les téléspectateurs. Il s'agit de l'abonnement, le pay per view et de la VOD et des recettes commerciales.

Section 4 — Du contrôle et des sanctions

Nous avons traité précédemment des missions d'intérêt général que le législateur communautaire assigne, par le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, aux télévisions privées. Pour l'exécution de ces obligations décrétales, il octroie des moyens comme la publicité, les fréquences, à ces médias et donne pouvoir au Conseil supérieur de l'audiovisuel (le CSA) de vérifier la manière dont toutes ces obligations ou missions d'intérêt général sont réalisées dans le respect des règles légales et déontologiques.

§ 1. Le contrôle du CSA

En effet, aux termes des articles 114, 119 et 122, le CSA autorise par son Collège d'autorisation et de contrôle, l'usage de radiofréquences pour la diffusion de services de médias télévisuels privés par voie satellitaire, pour la diffusion de ces mêmes services en mode analogique et en mode numérique. Rien n'est donc laissé au hasard pour donner libre cours à une certaine anarchie ou désordre médiatique, à une certaine corruption ou aux éventuels dérapages de tous ordres qui pourraient caractériser le secteur privé de la télévision comme c'est le cas sous d'autres cieux (nous faisons allusion au phénomène du coupage en RDC).

Le vérificateur ou le contrôleur du comportement, mieux de tout le fonctionnement de ces médias est donc le CSA qui se veut aussi le garant de leur impartialité, du pluralisme, de leur transparence, de leur indépendance et du respect de leurs contenus et des règles qui leur sont consacrées. En cas d'inexécution ou d'exécution fautive de ces obligations ou en cas de violation de la loi, il a le pouvoir de sanctionner ces derniers. Les missions de contrôle du CSA sont expressément prévues par les articles 135 et 136 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels. Concrètement, tout éditeur de services télévisuels privés doit rédiger un rapport annuel de ses activités et doit le transmettre au CSA pour vérification de la réalisation des obligations. Après vérification, le Collège d'autorisation et de contrôle émet un avis sur le respect, par l'éditeur, de ses obligations qui portent sur la transmission du rapport annuel, la contribution à la production d'œuvres audiovisuelles, la diffusion de programmes et d'œuvres francophones et la diffusion d'œuvres européennes, la fourniture d'un plan d'emploi, le traitement de l'information, l'indépendance et la transparence, le respect de la

législation sur le droit d'auteur et les droits voisins ainsi que le respect des dispositions en matière de protection des mineurs, de publicité et de téléachat.

§ 2. Des sanctions

Si les éditeurs des services télévisuels jouissent d'une totale liberté dans l'élaboration de leur programmation, ils sont, en contrepartie de cette liberté, tenus pour responsables des contenus qu'ils diffusent. C'est dans ce cadre de responsabilité éditoriale que le décret SMA prévoit trois types de sanctions aux articles 154 à 159. Il s'agit des sanctions administratives, des sanctions pénales et des sanctions civiles.

A. Les sanctions administratives

Si des manquements ou des violations des lois, des décrets et des règlements en matière d'audiovisuel et des obligations, découlant d'une convention conclue entre le gouvernement et un éditeur privé des services télévisuels sont constatés, ledit Collège peut décider de sanctions, après l'échange d'informations et l'audition des parties intéressées.¹¹³⁶ Il peut prononcer les sanctions administratives prévues par l'article 159 du décret SMA, notamment :

- 1° l'avertissement ;
- 2° la publication, aux conditions qu'il fixe, sur le service incriminé ou dans toute autre publication périodique ou les deux et aux frais du contrevenant, d'un communiqué indiquant que le Collège d'autorisation et de contrôle a constaté une infraction que le communiqué relate ;
- 3° la suspension du programme incriminé ;
- 4° le retrait du programme incriminé ;
- 5° la suspension de l'autorisation pour une durée maximale de six mois ;
- 6° une amende dont le montant ne peut être inférieur à 250 euros ni excéder 3% du chiffre d'affaires annuel hors taxes. En cas de récidive dans un délai de cinq ans, ce montant est porté à 5% du chiffre d'affaires annuel hors taxes. La peine d'amende peut être infligée accessoirement à toutes autres peines prévues ;
- 7° le retrait de l'autorisation.

En outre, en cas de menace de préjudice grave et difficilement réparable, ledit Collège peut suspendre la distribution d'un service pour une durée qui ne peut excéder 15 jours. Ledit Collège peut suspendre provisoirement la distribution des services télévisuels d'un éditeur établi dans un État membre de l'Union européenne ou d'un éditeur établi en dehors de l'Union européenne mais utilisant une radiofréquence ou une capacité satellitaire accordée par un État membre ou une liaison montante vers un satellite situé dans un État membre, s'ils enfreignent, à deux reprises au cours d'une période de douze mois, d'une manière manifeste et grave, l'article 9 du décret. À titre illustratif, en 2014, le CSA a rendu quarante-six décisions. Dans huit dossiers, il a décidé de ne pas notifier des griefs ou que des

¹¹³⁶ www.csa.be

griefs n'étaient plus établis. Dans un cas, il a décidé de reporter l'examen du dossier. Il a donné un avertissement dans sept dossiers et a retiré l'autorisation à deux radios.¹¹³⁷

B. Les sanctions pénales

Les articles 154 à 156 organisent des peines d'emprisonnement de 8 jours à 5 ans et d'amendes de 26 euros au moins, contre tout éditeur qui aura sciemment édité un service de médias audiovisuels ou utilisé une radiofréquence, sans être déclaré ou sans avoir obtenu les autorisations prévues par le décret ou quand ces autorisations ont été suspendues, retirées ou sont venues à échéance. Une peine de confiscation des dispositifs illicites est aussi prononcée conformément à l'article 42 du Code pénal belge. Il en est de même d'un éditeur qui aura sciemment diffusé un service de médias audiovisuels contraire à l'article 9.

Enfin, les mêmes peines sont prévues pour celui qui :

- 1° procède à la fabrication, à l'importation, à la distribution, à la vente, à la location ou à la détention de dispositifs illicites ;
- 2° procède à l'installation, à l'entretien ou au remplacement d'un dispositif illicite ;
- 3° a recours à tout moyen de communication afin de promouvoir, directement ou indirectement les dispositifs illicites.

Les manquements ou les violations des lois, des décrets, des règlements ou des obligations contractuelles peuvent causer un préjudice à autrui et engager ainsi la responsabilité civile de l'éditeur concerné.

C. Les sanctions civiles

Les éditeurs des services télévisuels privés engagent leur responsabilité civile dans le cadre de leurs activités si leurs comportements fautifs causent des dommages préjudiciables à autrui. Ces dommages doivent être réparés sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil. Par ailleurs, le président du tribunal de commerce peut constater l'existence et ordonner la cessation de tout acte visé à l'article 156 du décret SMA. L'action est formée et instruite selon les formes du référé. Il est statué sur l'action nonobstant toutes les poursuites exercées en raison des mêmes faits devant une juridiction pénale. Le jugement est exécutoire par provision nonobstant tout recours et sans caution, sauf si le juge a ordonné qu'il en soit fourni une. Outre la cessation de l'acte litigieux, le président du tribunal de commerce peut ordonner selon la manière qu'il jugera appropriée, la publication de tout ou partie du jugement aux frais du contrevenant. Le contrevenant peut en outre être condamné à la confiscation des dispositifs illicites ou le cas échéant au paiement d'une somme égale au prix de ces dispositifs illicites déjà cédés. Ces sanctions civiles sont une sorte de censure ou des obstacles à la promotion des médias mais sont nécessaires pour la responsabilisation de ceux-ci car il n'y a pas de liberté absolue, c'est-à-dire sans limites. Leur but est d'éviter les abus dans leur exercice de la liberté de la presse ou dans la réalisation de leur mission sociale.

¹¹³⁷ CSA, « Rapport annuel 2014 », URL : www.csa.be/system/documents

Section 5 — L’accessibilité du public à l’antenne des télévisions privées

L’accès du public aux médias, publics ou privés, constitue la troisième hypothèse de notre recherche. Pour un bon fonctionnement de la démocratie, le citoyen doit avoir accès à la tribune, à l’antenne médiatique, mieux, à une information médiatique qui rend compréhensible la complexité des enjeux sociétaux. Cette accessibilité implique le droit à l’expression de tous les publics dans les limites légales et réglementaires.

§ 1. Définition et justification du droit d’accès

Dans le fonctionnement d’une démocratie, les télévisions privées jouent un rôle sociétal majeur. Elles doivent intégrer dans leurs programmes des préoccupations sociales, politiques, économiques, sanitaires, éducatives, etc. Comme les télévisions du secteur public, elles doivent être accessibles au public, y compris leurs téléspectateurs les plus fragiles, mineurs ou déficients sensoriels. Le principe d’égalité démocratique veut qu’aucun point de vue, sur ces préoccupations, ne soit marginalisé ni écarté. Les télévisions privées comme les autres médias doivent identifier les points de vue sociaux en mal de représentation sociale.

L’article 1^{er} du décret SMA précise et définit en des termes clairs, l’accès à ces médias télévisuels comme : « la mise à la disposition d’un tiers par un opérateur de réseau, dans des conditions bien définies et de manière exclusive et non exclusive, de ressources ou de services en vue de la fourniture de services de communications électroniques dans la mesure où ces services de communication électronique servent à la fourniture de services de médias audiovisuels. Cette mise à la disposition couvre notamment :

- 1° l’accès à des éléments de réseaux et à des ressources associées et éventuellement à la connexion des équipements par des moyens fixes ou non, en ce compris l’accès à la boucle locale ainsi qu’aux ressources et services nécessaires à la fourniture de services par la boucle locale ;
- 2° l’accès à l’infrastructure physique, y compris aux bâtiments, gaines et pylônes ; l’accès aux systèmes logiciels pertinents, y compris aux systèmes d’assistance à l’exploitation ;
- 3° l’accès aux systèmes ou aux bases de données pour la préparation de commandes, l’approvisionnement, la commande, les demandes de maintenance et de réparation et la facturation ; l’accès aux réseaux fixes et mobiles ;
- 4° l’accès aux systèmes d’accès conditionnel et l’accès aux services de réseaux virtuels ».

Le droit d’accès à ces médias privés implique le droit de tous aux programmes d’information, de divertissement et de culture qu’ils diffusent. Il implique en outre le droit de savoir qui est la clé de l’expression des autres droits fondamentaux, le gage de transparence, de justice, de pluralisme et de développement.¹¹³⁸ Ainsi des garanties d’accès du public à leur antenne sont prévues par le décret SMA en ses articles 3, 4 et 5.

¹¹³⁸ Message de Madame Irina BOKOVA, ancienne directrice générale de l’UNESCO, à l’occasion de la journée mondiale de la liberté de la presse, URL : www.unesco.org

§ 2. Le droit du public à l'information

Le droit du public à l'information revêt une importance cruciale pour la prise de décisions éclairées, la participation à la vie démocratique, le contrôle de l'action publique et le renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes et pour l'autonomisation des personnes. Le législateur communautaire a bien tenu compte de ce rôle sociétal de télévisions privées en édictant des règles qui garantissent l'accès du public à l'information sur les événements publics et aux événements d'intérêt général, le pluralisme et la transparence, en vue de promouvoir la concurrence entre entreprises de presse et la lutte contre la concentration des capitaux en la matière. Il a imposé aux éditeurs des services télévisuels l'adaptation des émissions en destination de personnes déficientes sensorielles.

A. Les garanties d'accès du public à l'information

Aux fins de satisfaire au droit du public à l'information en Communauté française, le décret sur les services de médias audiovisuels prévoit les garanties d'accès du public à l'information sur les événements publics et sur les événements d'intérêts majeurs. Ces garanties sont énumérées aux articles 3 et 4 et consistent à :

- 1° un libre accès à ces événements s'ils sont organisés en Wallonie ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale ;
- 2° l'interdiction du droit d'exclusivité sur ces événements pour ne pas en priver une partie de la population ;
- 3° la captation de l'événement public à condition d'en insérer de brefs extraits dans un journal d'information ou dans tout autre programme d'actualités régulièrement programmé, s'il existe déjà un droit d'exclusivité ;
- 4° le droit pour les éditeurs des services télévisuels de négocier des accords entre eux pour la mise en œuvre du droit d'accès du public à l'information ;
- 5° l'interdiction du droit d'enregistrement et d'utilisation pour tout éditeur qui avait accès auxdits événements ;
- 6° le règlement du Collège d'avis du CSA qui détermine les modalités nécessaires à la mise en œuvre du droit d'accès ;
- 7° la définition par le gouvernement communautaire des différents modes d'accès à l'information (accès libre, accès direct, accès différé, accès intégral, etc.).

L'article 5 dudit décret impose aux éditeurs de services et à la RTBF de diffuser, sur demande dudit gouvernement, des collèges de la Commission communautaire commune, du gouvernement fédéral, tout message urgent d'intérêt général en cas de catastrophe aérienne, risque nucléaire, tremblement de terre, pollution grave ou événement assimilé.

B. Les règles de transparence et de sauvegarde du pluralisme

Le droit d'accès du public à l'information, aux programmes de divertissement ou aux programmes de culture, diffusée par les services télévisuels privés, implique que le législateur prenne des mesures en

matière de diversification des contenus médiatiques en provenance de sources indépendantes et autonomes et reflétant la variété des points de vue et des opinions.¹¹³⁹ En effet, le public doit avoir accès à une pluralité d'informations pour lui permettre de se forger librement sa propre opinion et de se décider ou de participer au fonctionnement de la démocratie en connaissance de cause. Cette pluralité d'informations implique à son tour, l'existence d'une pluralité d'acteurs concurrents qui produisent ou diffusent ces informations conformément à des règles bien établies en matière de concurrence ou de concentration médiatique, pour éviter un quelconque monopole.

1. La pluralité de l'offre médiatique privée

L'article 7, § 1^{er}, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels définit l'offre pluraliste comme « une offre médiatique à travers une pluralité de médias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus possible d'opinions et d'idées ». Ce principe de pluralisme s'oppose à l'offre oligopolistique et à l'exercice d'une position significative, c'est-à-dire lorsque :

- 1° une personne physique ou morale, détenant plus de 24% du capital d'un éditeur de services télévisuels, détient, directement ou indirectement, plus de 24% du capital d'un autre éditeur de services télévisuels de la Communauté française ;
- 2° une personne physique ou morale, détenant plus de 24% du capital d'un éditeur de services sonores, détient, directement ou indirectement, plus de 24% du capital d'un autre service sonore de la même Communauté ;
- 3° l'audience cumulée de plusieurs éditeurs de services télévisuels atteint 20% de l'audience totale des éditeurs de services télévisuels et que ces éditeurs de services télévisuels sont détenus directement ou indirectement, majoritairement ou minoritairement, par une même personne physique ou morale ;
- 4° l'audience cumulée de plusieurs éditeurs de services sonores atteint 20% de l'audience totale des services sonores et que ces éditeurs de services sonores sont détenus directement ou indirectement, majoritairement ou minoritairement, par une même personne physique ou morale.

La règle du pluralisme interdit en effet, la concentration de l'offre ainsi que la concentration des audiences et de la propriété car celle-ci a un impact négatif sur les contenus de l'information et sur les pratiques journalistiques. Elle entraîne un journalisme du marché qui ne vise que le profit plutôt qu'un journalisme professionnel et porte atteinte sur la diversité de l'information et des opinions. En cas de violation du droit du public d'accéder à une offre pluraliste, le CSA (son Collège d'autorisation et de contrôle) notifie le grief au contrevenant et engage une concertation avec lui pour l'amener à respecter le pluralisme de l'offre. À défaut d'accord dans un délai de six mois ou de non-respect de l'accord, le CSA peut prendre les sanctions administratives citées précédemment dans la section relative au contrôle. Il peut aussi consulter le Service ou le Conseil de la concurrence.

2. La transparence de la propriété des éditeurs privés

La transparence de la propriété des médias privés permet aux publics consommateurs de juger de l'objectivité de la source d'information. L'article 6 du décret sur les services de médias audiovisuels impose aux éditeurs de services et à la RTBF une obligation de publicité pour assurer la transparence

¹¹³⁹ CSA, « L'offre de médias et le pluralisme en Fédération Wallonie-Bruxelles », URL : www.csa.be

de leurs structures de propriété et de contrôle ainsi que le degré d'indépendance des éditeurs et des distributeurs. Cette publicité permet au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions diffusées dans les programmes de l'éditeur. Ces mêmes éditeurs doivent publier une série d'informations légales sur leurs sites Internet ou à défaut sur celui du CSA.

D'après la même disposition, le gouvernement fixe la liste de ces informations qui doivent être disponibles sur le site Internet des éditeurs (s'ils en disposent) ou sur demande écrite qui leur serait adressée. Ces informations portent sur :

- 1° leur dénomination ainsi que, s'ils sont constitués sous forme de personne morale, leur siège social et leur forme juridique ;
- 2° leurs coordonnées téléphoniques ;
- 3° leur adresse de courrier électronique ;
- 4° leur adresse de site web ;
- 5° leur numéro de TVA (ou leur numéro d'entreprise) ;
- 6° lorsqu'il s'agit d'une société commerciale, la liste des actionnaires et la part de chacun d'eux dans le capital de la société ;
- 7° chaque actionnaire doit être identifié par son nom, son statut juridique, son adresse ou son siège social, sa profession ou son objet social et sa nationalité ;
- 8° lorsqu'il s'agit d'une association sans but lucratif, la liste des membres. Chaque membre est identifié par son nom, son statut juridique, son adresse ou son siège social, sa profession ou son objet social et sa nationalité ;
- 9° la liste des membres du conseil d'administration et le cas échéant, leur mandat ;
- 10° la liste des principales personnes déléguées à la gestion journalière ;
- 11° la liste des services de médias audiovisuels édités ;
- 12° le bilan et le compte de résultats du dernier exercice financier ;
- 13° les coordonnées du CSA en tant qu'organe de contrôle de l'éditeur de services.

Tout changement intervenu dans ces informations durant la période d'autorisation ou de l'acte analogue, doit être communiqué dans le mois, au Collège d'autorisation et de contrôle qui tient à jour l'ensemble de celles-ci et qui vérifie leur mise à disposition effective sur le site du CSA (www.csa.be).

C. L'accessibilité de personnes à déficience sensorielle

En ce qui concerne cette dernière catégorie, le décret SMA prévoit quatre techniques spécifiques qui peuvent leur permettre d'accéder aux programmes audiovisuels des télévisions privées : le sous-titrage, la traduction gestuelle en langues des signes et le télétexte pour les personnes sourdes et malentendantes, l'audio description pour les personnes aveugles et malvoyantes. Ces différentes techniques ont été définies lors du traitement de la section sur l'accessibilité du public à la RTBF.

Enfin, notons que la multiplication de plateformes de diffusion de services télévisuels privés (câbles, satellite, TNT, les technologies mobiles, Internet et réseaux sociaux) permet au public communautaire d'accéder facilement à l'antenne de ces médias privés.

CHAPITRE IV — LES TÉLÉVISIONS LOCALES ET COMMUNAUTAIRES

Les télévisions locales représentent un enjeu important dans le fonctionnement d'une démocratie car elles témoignent du vif intérêt du public à retrouver des échos de la vie locale dans les médias qui fait partie, désormais, de son environnement quotidien. En effet, les télévisions locales sont un véritable outil de communication et de démocratie de proximité car, outre, leurs missions d'information locale, elles ont vocation à constituer un forum de la citoyenneté et un espace public d'interactivité entre les différents membres d'une communauté. Elles sont un facteur d'ancrage territorial et identitaire quand elles prennent en compte les réalités socioculturelles d'une communauté établie dans une région, une province ou une commune. En diffusant les nouvelles, les informations locales, les citoyens se sentent davantage insérés dans la vie de leur quartier, de leur région. Ils retrouvent leurs racines, leur mode de vie et leur identité culturelle.

En Belgique ou mieux en Communauté française, les télévisions locales sont l'œuvre des éditeurs locaux de service public télévisuel. Elles font, avec la RTBF, les télévisions privées, les télévisions payantes et les radios privées sonores, partie intégrante du système médiatique pluraliste. Comme nous l'avons dit précédemment, la pluralité des médias est un facteur de promotion de la démocratie et d'enrichissement culturel. En effet, la pluralité ou l'accroissement de l'offre audiovisuelle a l'avantage d'offrir une large variété d'opinions que ce soit en éducation, en nouvelles ou en information, en matière culturelle ou en matière de divertissement. C'est ainsi que le CSA le souligne : « le pluralisme des médias constitue un des fondements de la démocratie. Il ne se réduit pas seulement à une question de concurrence mais permet au citoyen de se forger librement sa propre opinion, à travers un large choix de contenus médiatiques en provenance de sources indépendantes et autonomes et reflétant la variété des points de vue et des opinions ».¹¹⁴⁰ Pour Francis Balle : « la pluralité et la variété des sources et des organes d'information constituent la seule arme des sociétés contre la propagande, la monopolisation de la parole, l'idéocratie... ».¹¹⁴¹

Concrètement, la pluralité médiatique est un gage de développement social et présente les avantages suivants :

- 1° elle offre une information plurielle, impartiale et objective contre la propagande ou la parole unique ;
- 2° elle peut constituer une garantie d'éducation de masses ;
- 3° elle est une source de connaissances et du savoir ;
- 4° elle est un outil de cohésion sociale ;
- 5° par la diversité d'opinions qu'elle offre, elle permet aux citoyens de participer aux débats relatifs à leurs besoins sociétaux ;
- 6° elle responsabilise les médias pour offrir des contenus de qualité, etc.

Les télévisions locales assurent une mission de service public local et régional de fournir de l'actualité qui est complémentaire à celle de la RTBF ou qui leur est propre. Elles sont obligées d'assurer de la production propre et d'être en synergie avec la RTBF afin de préciser leurs spécificités mais aussi les perspectives d'emploi et les investissements nécessaires au niveau local.

¹¹⁴⁰ CSA, in www.csa.be/pluralisme.

¹¹⁴¹ F. BALLE, « Médias et sociétés », Paris, Montchrestien, 12^e éd., 2005, p. 195.

Cinq différentes sections sont consacrées à ces types des médias. La première section porte sur leur historique et leur raison d'être, la deuxième traite de leur statut et de leur organisation, la troisième vise leurs missions et leur fonctionnement, la quatrième section est consacrée à leur contrôle, tandis que la dernière section est réservée à leur accessibilité au public.

Section 1 — Définition et origine

Pour mieux cerner le rôle de ces médias locaux, il convient de les définir en tenant compte de leurs missions avant de dire un mot sur leur historique en Communauté française.

§ 1. Notion et importance

A. Notion

Les télévisions locales peuvent être définies comme des médias généralistes ou thématiques destinés à un public géographiquement bien ciblé, à l'échelle d'une entité ou d'une localité territoriale déterminée (province, commune, etc.), d'un bassin de vie, d'une agglomération, voire d'un quartier. Ces médias se positionnent comme des médias de service public et complètent en ce sens, sur le plan local, les missions de la RTBF qui intervient sur un espace géographique plus grand que les leurs. Ce sont des éditeurs locaux de service public télévisuel.

Pierre Fastrez et Stéphanie Meyer considèrent la télévision locale comme « un instrument de démassification des programmes télévisés et de leur spécification vis-à-vis de publics restreints, offrant une possibilité d'affirmer une identité culturelle propre ». ¹¹⁴² Selon eux, le terme local peut être pris comme la limitation géographique très claire du territoire sur lequel émettent ces chaînes. ¹¹⁴³ Ils considèrent toutefois que cette définition doit être élargie aux implications de cette limitation : le ciblage d'un public localisé, la sélection des informations en fonction d'un territoire restreint, créant peut-être un sentiment d'appartenance et s'inscrivant dans une logique de société où il est de plus en plus question de proximité. ¹¹⁴⁴

Il convient toutefois de faire attention au concept de local qui ne doit pas être compris ici comme un nostalgique retour aux origines ou un enfermement sur soi-même ou une exclusion des autres. Il s'agit plus de délimiter les frontières de la télévision locale par rapport aux appareils transnationaux, nationaux et régionaux. Ainsi, le local se présente comme une alternative aux problèmes de taille des auditoires de ces appareils, une adaptation des langages et d'un partage des contenus entre citoyens établis sur un certain espace géographique. ¹¹⁴⁵ Pour Jean-Paul Lafrance : « sont locaux, la langue, l'accent, le style des animateurs et le ton de la station, le choix de la programmation, le lieu d'où l'on émet, de même que le statut de l'émetteur ». ¹¹⁴⁶ La télévision locale communautaire et associative se définit en contrepoint de la télévision privée, de la télévision de service public et de la télévision d'État. Elle est la télévision de proximité, elle s'enracine dans le quartier, la petite ville, la commune. Elle se veut autonome sur trois points : l'autoproduction, l'autoformation et l'auto-organisation. ¹¹⁴⁷

¹¹⁴² P. FASTREZ et S. MEYER, « Télévision locale et proximité », in sites.uclouvain.be

¹¹⁴³ Ibid., p. 3.

¹¹⁴⁴ Ibid.

¹¹⁴⁵ J.-P. LAFRANCE, « Les télévisions locales en Europe », p. 229, URL : www.persee.fr/doc/comm

¹¹⁴⁶ Idem, p. 232

¹¹⁴⁷ Ibid.

B. Les enjeux

Nous ne pouvons pas continuer avec cette étude sur les télévisions locales et communautaires sans dire un mot sur les divers rôles de ces médias dans les sociétés modernes. Comme l'affirme Jean-Paul Lafrance, « les télévisions locales contribuent à la démocratisation de la société, au renforcement de l'identité culturelle et à la décentralisation du territoire ».¹¹⁴⁸ En Communauté française, la création de ces médias de proximité répond aux attentes des téléspectateurs qui souhaitent que la télévision traite plus en profondeur des matières qui les concernent. Par la souplesse de leur programmation et de leur infrastructure, ils sont dotés d'une grande réactivité qui leur permet d'adapter leur programmation en fonction des événements locaux. Ils se consacrent avant tout à l'information de proximité mais aussi, assurent d'autres missions sociales et éducatives relevant de l'intérêt général et qui justifient, l'intervention des pouvoirs publics pour plus de garantie et de performance dans leur fonctionnement.

Dans leur rapport sur les télévisions locales françaises, Michel Francaix et Jacques Vistel considèrent que « les télévisions locales sont également un enjeu important pour les différents acteurs de la vie de nos principales agglomérations, collectivités locales, monde associatif, entreprises, etc. Tous ont besoin de pouvoir communiquer avec les habitants de leur agglomération. Les entreprises souhaitent faire connaître leurs activités et leurs problèmes ; le monde associatif, le secteur culturel comme dans le secteur social, a besoin de relais pour développer dans le domaine social et faire connaître son action. Les maires enfin, souhaitent pouvoir expliquer leur politique en matière d'aménagement, d'urbanisme, de transport, tout comme ils souhaitent faire connaître aux citoyens les différents services qui sont à leur disposition dans le domaine social, éducatif, culturel ou sanitaire ».¹¹⁴⁹

En effet, les télévisions locales sont de véritables instruments de participation et de mobilisation citoyenne par rapport à la résolution de plusieurs problèmes sociétaux qui peuvent se poser au niveau de l'agglomération, de la région ou de la ville. Si elles sont bien encadrées et bien structurées, elles sont un facteur de construction d'un espace public local et d'un épanouissement participatif. Nous rappelons au passage que de l'accès à une information de qualité dépend la vitalité d'un débat public sur les principaux problèmes de la société ainsi que l'émergence d'une citoyenneté effective, consubstantielle de la démocratie. En matière d'éducation et de vulgarisation des principes démocratiques, elles constituent un outil privilégié pour les populations locales qui n'ont parfois pas accès aux discours de grands médias nationaux ou internationaux. Ces médias locaux peuvent développer des programmes avec la population et lui rendre une parole qui ne peut trouver sa place dans ceux-ci.

Sur le plan social, les télévisions locales sont, non seulement, créatrices d'emploi et d'investissements au niveau local, mais elles constituent aussi un vecteur important de diffusion d'informations locales relatives aux offres d'emploi dans diverses entreprises et institutions et sont un véritable instrument de lutte contre le chômage. C'est à ce titre d'ailleurs qu'il existe, en Communauté française, un partenariat entre le Bureau de l'emploi (Forem) et les télévisions locales. En effet, le Forem dispose d'un stock d'offres d'emplois rassemblés au siège central et ensuite réparties dans ses antennes régionales en fonction de la localisation des entreprises demanderesses. Les télévisions locales représentent un vecteur important de diffusion de ces offres. Ainsi, quasi tous les sièges locaux du Forem ont conclu des accords avec les télévisions locales implantées dans la même Communauté.

À titre d'exemple, selon le CSA, au 31 décembre 2014, les télévisions locales employaient 371 équivalents temps pleins (ETP), ce qui équivaut à une moyenne de 31 ETP par télévision locale. Le minimum est de 10,9 ETP pour Canal Zoom et le maximum de 51 ETP pour TéléBruxelles. La majorité de ces emplois sont soutenus par des aides publiques (aides à la promotion de l'emploi, Fonds

¹¹⁴⁸ Idem, p. 221.

¹¹⁴⁹ M. FRANCAIX et J. VISTEL, « Rapport sur les télévisions locales. Rapport au ministre de la Culture et de la Communication », Paris, 10 novembre 1998, in, www.ladocumentationfrancaise.fr

Maribel, etc.).¹¹⁵⁰ D'un point de vue économique, les télévisions locales constituent d'importantes unités de production et sont, à ce titre, des acteurs économiques indispensables parmi tant d'autres en Communauté française. C'est ce que confirme par ailleurs, le rapport de contrôle du CSA de 2014 sur les douze télévisions locales dont les recettes totales cumulées représentent environ 33,5 millions d'euros pour l'année 2014, soit une augmentation de 3,7% par rapport à 2013. Enfin, culturellement, les télévisions locales constituent un instrument indispensable pour le renforcement de l'identité culturelle de la Communauté. Si elles sont exploitées à bon escient, elles constituent également un instrument de défense d'une langue en voie de disparition. Elles peuvent constituer un vecteur important de promotion de la langue wallonne (le wallon) qui est davantage peu usitée.

§ 2. Historique et zones de couverture

A. Historique

À l'origine, les TVL en Belgique francophone ont été créées dans la période post-mai 1968 avec la volonté de faire rayonner la région dans laquelle elles s'inscrivent. Certaines sont nées sous l'impulsion de citoyens et de collectifs d'associations de journalistes alors que d'autres sont le résultat d'associations de journalistes désireux de proposer une forme d'information nouvelle pour l'époque. Le nombre de TVL trouve son origine dans le fort sentiment d'appartenance à un territoire et à une culture locale. Elles sont nées au sein de centres culturels ou grâce à quelques passionnés (comme ce fut le cas pour les radios locales).¹¹⁵¹ Les télévisions locales et communautaires (TVLC) sont des médias relativement jeunes dont la diffusion est limitée géographiquement.¹¹⁵² Leur création en Communauté française remonte aux années 1973 à 1997 (Canal Zoom : 1973, Télésambre : 1973, TV Com : 1976, Matélé : 1977, Notélé : 1977, RTC : 1977, Canal C : 1978, Antenne Centre : 1982, Télé Bruxelles : 1985, Télé MB : 1985, Télèvesdre : 1988 et TV Lux : 1997).¹¹⁵³ Officiellement, ladite Communauté a autorisé et soutenu des expériences de télévisions locales et communautaires à Bruxelles et en Wallonie dès 1976.

Les télévisions locales et communautaires (TVLC) sont des ASBL qui ont été autorisées en Communauté française dès 1976 et qui ont ensuite été reconnues comme des entreprises culturelles chargées de missions de service public de production, de réalisation de programmes d'information, d'animation, de développement culturel et d'éducation permanente. Un décret du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires a été adopté par le Conseil de ladite Communauté. Il autorise et subventionne les télévisions locales et communautaires organisées à l'époque, en définissant leur programme d'implantation et les conditions d'octroi d'une autorisation de fonctionnement qui doit être accompagnée d'une convention conclue entre la télévision locale et communautaire et la Communauté française. Il prévoyait en son article 8 que l'exécutif de cette Communauté pouvait suspendre ou retirer l'autorisation accordée au média local et communautaire qui ne respectait pas les obligations décrétales et réglementaires. Devenues télévisions locales sur base du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, elles sont aujourd'hui au nombre de douze. La majorité de ces médias locaux ont franchi le cap des vingt années d'existence et sont sortis du stade expérimental depuis 1985. De ce fait, les télévisions locales occupent une place originale dans le paysage audiovisuel de la Communauté française en réalisant des missions de service public dans un rapport de proximité.¹¹⁵⁴ Depuis la fin du stade expérimental en 1985, les télévisions locales sont des structures privées dont les missions relèvent du secteur public. Elles doivent avoir une programmation

¹¹⁵⁰ CSA, « Télévisions locales. Synthèse des rapports annuels 2014 », in www.csa.be/pluralisme

¹¹⁵¹ Lire à ce sujet, le Centre Jean Gol, « Sauver les télévisions locales en Wallonie », p., 7, in, www.cjg.be

¹¹⁵² P. FASTREZ et S. MEYER, op. cit., p. 3, citant les premiers projets sélectionnés en la matière en 1976.

¹¹⁵³ Fédération des télévisions locales, « Historique des télévisions locales », in www.teleslocales.be

¹¹⁵⁴ Idem.

dirigée sur l'information locale, le développement culturel et l'éducation permanente et s'engager à respecter une zone de diffusion bien définie.

B. Zones de couverture et de réception

Aux termes de l'article 66 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels précité, « Par zone de couverture, on entend l'espace géographique dans lequel la télévision locale réalise sa mission ». Par zones de couverture et de réception, il faut entendre les zones de répartition et de localisation de ces médias locaux sur le territoire de la Communauté française. Il s'agit d'espaces géographiques dans lesquels les télévisions locales diffusent leurs émissions et réalisent leurs missions de service public. Ces espaces géographiques sont fixés selon des caractéristiques sociologiques communes à certaines entités communales et des contraintes techniques liées à l'organisation des réseaux de télédistribution.

Sur avis du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA, le gouvernement fixe la zone de couverture de chaque télévision locale en déterminant les communes qui en font partie. Une commune ne peut faire partie que d'une zone de couverture. La Fédération catégorise celles-ci et fait la distinction suivante :

- 1° les télévisions couvrant des métropoles (catégorie 1) : TéléBruxelles, RTC Télé Liège et Télésambre ;
- 2° les télévisions couvrant des villes moyennes (catégorie 2) : Antenne Centre, Canal C, No Télé, Mons-Borinage, Télèvesdre et TV Com ;
- 3° les télévisions couvrant les zones rurales ou semi-rurales (catégorie 3) : Canal Zoom et Matélé ;
- 4° une télévision située en zone rurale : TV Lux.

Une autre classification faite sur base du total du bilan d'exploitation, distingue les TVL de petite taille (dont le total moyen du bilan est inférieur à 1million d'euros), les TVL de taille moyenne (dont le total moyen du bilan va de 1million à 2 millions d'euros) et les TVL de grande taille (dont le total moyen du bilan est supérieur à 2 millions d'euros).¹¹⁵⁵ Selon cette classification, nous pouvons dénombrer :

- 1° 5 télévisions locales de petite taille : Canal Zoom, Ma télé, TV Com, Télèvesdre et Antenne Centre ;
- 2° 3 télévisions locales de taille moyenne : TV Lux, Télésambre et Télé Mons Borinage ;
- 3° 4 télévisions locales de grande taille : Canal C, RTC Liège, Télé Bruxelles et Notélé.

Géographiquement, chaque télévision locale couvre un nombre important des communes :

- 1° Télé Bruxelles couvre les 19 communes de la Région Buxelloise : Bruxelles ville, Anderlecht, Neder Over Hembeek, Watermael, Boitsfort, Laeken, Molenbeek, Haren, Saint-Josse, Saint-Gilles, Evere, Auderghem, Woluwé Saint-Pierre, Woluwé Saint-Lambert, Schaerbeek, Etterbeek, Koekelberg, Jette, Ganshoren, Berchem-Sainte-Agathe et Forest.

¹¹⁵⁵ P. PÉPIN, op. cit., p. 16.

- 2° Canal C couvre les communes suivantes : Assesse, Couvin, Cerfontaine, Doische, Éghezée, Fernelmont, Floreffe, Fosses-La-Ville, Gesves, Jemeppe-Sur-Sambre, La Bruyère, Mettet, Ohey, Philippeville, Profondeville, Sambreville, Sombreffe, Viroinval et Walcourt.
- 3° Canal Zoom couvre la région de Gembloux, Perwez, Chastre et Walhain.
- 4° Matélé couvre les régions géographiques d'Anhée, Beauraing, Bièvre, Ciney, Dinant, Gedinne, Hamois, Hastière, Havelage, Houyet, Onhaye, Rochefort, Somme, Leuze, Vresse et Yvoir.
- 5° Notélé couvre les zones de : Antoing, Ath, Beloeil, Brugelette, Brunehaut, Celles, Chièvres, Comines- Warneton, Ellezelles, Enghien, Estaimpuis, Flobecq, Frasnes-lez-Anvaing, Lessines, Leuze-en-Hainaut, Mont-de-L'Enclus, Mouscron, Pecq, Peruwelz, Rumes, Silly et Tournai.
- 6° RTC Liège couvre : Amay, Anthisnes, Awans, Aywaille, Bassenge, Beyne-Heusay, Berloz, Blegny, Braives, Burdinne, Chaudfontaine, Clavier, Comblain-au-Pont, Crisnée, Dalhem, Donceel, Engis, Esneux, Faimés, Ferrières, Fexhe-le-Haut-Clocher, Flémalle, Fléron, Geer, Grâce-Hollogne, Hamoir, Hannut, Héron, Herstal, Huy, Juprelle, Liège, Lincent, Modave, Nandrin, Neupré, Oreye, Ouffet, Oupeye, Remicourt, Saint-Nicolas, Saint- Georges-sur-Meuse, Seraing, Soumagne, Sprimont, Tinlot, Trooz, Verlaine, Villers-le-Bouillet, Visé, Wanze, Waremme et Wasseiges.
- 7° Télé Mons-Borinage couvre : Bossu, Colfontaine, Dour, Frameries, Hensies, Honnelles, Jurbise, Lens, Mons, Quaregnon, Quévy, Quiévrain et Saint-Ghislain.
- 8° Télésambre couvre : Aiseau-Presles, Beaumont, Charleroi, Châtelet, Chimay, Courcelles, Chapelle-lez-Herlaimont, Erquelines, Farciennes, Fleurus, Floreffe, Fosses-la-Ville, Fontaine L'Évêque, Gerpennes, Ham-sur-Heure, Nalennes, Jemeppe-sur-Sambre, Les Bons Villers, Lobbes, Merbes-le-Château, Momignies, Montigny-le-Tilleul, Pont-à-Celles, Sambreville, Sombreffe, Seneffe, Sivry-Rance, Thuinet et Villers-la- Ville.
- 9° Télèvesdre diffuse sur les localités de: Aubel, Baelen, Dison, Herve, Jalhay, Lierneux, Limbourg, Malmedy, Olne, Pepinster, Plombières, Saint-Vith, Spa, Stavelot, Stoumont, Theux, Thimister-Clermont, Trois-Ponts, Verviers, Waimes et Welkenraedt.
- 10° TV Com couvre les communes du Brabant Wallon : Beauvechain, Braine-L'Alleud, Braine-le-Château, Chaumont-Gistoux, Court-Saint-Etienne, Genappe, Grez-Doiceau, Hélécinne, Incourt, Ittre, Jodoigne, La Hulpe, Lasne, Mont-Saint-Guibert, Nivelles, Orp-Jauche, Ottignies, Louvain-la-Neuve, Ramillies, Rebecq, Rixensart, Tubize, Villers-la-Ville, Wavre, Waterloo, Walhain.
- 11° TV Lux couvre les territoires : Arlon, Attert, Aubange, Bastogne, Bertogne, Bertrix, Bouillon, Chiny, Daverdisse, Durbuy, Erezée, Etalle, Fauvillers, Florenville, Gouvy, Habay, Herbeumont, Hotton, Houffalize, La Roche, Légglise, Libin, Libramont, Manhay, Marche, Martelange, Meix, Messancy, Musson, Nassogne, Neufchâteau, Paliseul, Rendeux, Rouvroy, Saint-Hubert, Sainte-Ode, Saint-Léger, Tellin, Tenneville, Tintigny, Vaux sur Sûre, Vielsalm, Virton et Wellin.

C'est sur ces zones de couverture que ces télévisions locales bénéficient d'un droit de distribution obligatoire, le « must carry » déjà défini dans les développements précédents. Concrètement, il signifie que le distributeur de services qui propose une offre télévisuelle par câble sur ces zones est obligé de diffuser ces télévisions locales sur les communes de ces zones. Une obligation de « must offer » est aussi explicitement instaurée à leur charge. Cela signifie que, désormais, une télévision locale sera

tenue de proposer son service aux distributeurs utilisés par un nombre significatif de personnes. Elle ne pourra pas réserver d'exclusivité de son service à un distributeur en particulier.

La zone de réception quant à elle, est la zone sur laquelle la télévision locale peut être captée. En principe, la zone de réception est au moins égale à la zone de couverture mais elle peut aussi être plus grande. En réalité, le décret SMA n'interdit pas à une télévision locale d'être diffusée également sur une commune couverte par une autre télévision locale mais cette possibilité d'extension de la zone de réception a certainement des conséquences sur le plan pratique. Par exemple, en matière de diffusion publicitaire, il faut un accord entre la télévision locale souhaitant étendre sa zone de réception et les télévisions locales dont la zone de couverture est visée par cette extension.

Section 2 — Les aspects juridiques et organisationnels

Nous rappelons au passage que la reconnaissance institutionnelle et le cadre juridique d'un média visent à garantir à celui-ci une certaine sécurité juridique dans son fonctionnement. En effet, le cadre juridique en assure l'indépendance par rapport aux pouvoirs publics et par rapport aux autres acteurs du secteur, en déterminant le rôle et les obligations de chacun dans le fonctionnement du média concerné. Il détermine son statut, fixe les modalités d'exercice de sa mission, de son organisation et de son contrôle. En Communauté française, le cadre juridique des télévisions locales est assuré par toute une législation qui en définit le statut et qui consacre les règles d'organisation.

§ 1. Le cadre légal et réglementaire

Le cadre légal et réglementaire qui régit les télévisions locales est constitué de trois types des textes : législatif, décretaal et conventionnel.

A. Les lois nationales

Sur le plan national, la Constitution en ses articles 19 (qui consacre la liberté de la presse) et 25 (qui interdit la censure à jamais). Le législateur fédéral a, en outre, édicté d'autres lois qui consacrent certaines limitations à la liberté de la presse de ces télévisions locales. En effet, les différentes conventions qu'elles doivent conclure avec l'exécutif communautaire doivent se conformer aux lois suivantes :

- 1° la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ;
- 2° la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimalisation, la justification, du génocide commis par le Régime nazi pendant la Deuxième Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide (par exemple le génocide rwandais) ;
- 3° la loi du 25 mars 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Sur le plan communautaire d'autres textes existent et régissent l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de ces médias. Ce sont les décrets et les règlements.

B. Le décret et les règlements

Les droits et les obligations concernant les télévisions locales sont fixés par le décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels (décret SMA cité précédemment) tel que modifié par le décret du 1^{er} février 2012 portant certaines adaptations du décret du 26 mars 2009 et le décret du 29 janvier 2015 sur les services de médias audiovisuels. Ce décret contient des règles communes à tous les éditeurs des services télévisuels et des règles particulières applicables aux éditeurs des services télévisuels locaux. Il consacre un titre sur l'édition locale de service public télévisuel, détermine leurs missions de service public et fixe les modalités d'autorisation et les exigences au niveau de la composition de leurs conseils d'administration. Il détermine les conditions de financement de leurs missions de service public et organise leur contrôle par le ministre qui a l'Audiovisuel dans ses attributions et par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA.

Les télévisions locales sont aussi concernées par plusieurs arrêtés du gouvernement communautaire dont les principaux sont :

- 1° l'arrêté du 11 juin 2004 du gouvernement de la Communauté française fixant les modalités d'octroi des autorisations aux télévisions locales ;
- 2° l'arrêté du 11 juin 2004 du gouvernement de la Communauté française fixant la procédure d'extension de la zone de réception au-delà de la zone de couverture dans laquelle les TV locales réalisent leurs missions ;
- 3° l'arrêté du 14 mai 2009 du gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 septembre 2006 fixant les critères et les modalités d'octroi des subventions de fonctionnement aux télévisions locales.

C. Les conventions

Les conventions sont prévues par l'article 65, § 4, dudit décret en ces termes : « Le gouvernement conclut avec chaque télévision locale une convention qui précise les services télévisuels que la télévision locale est autorisée à éditer et qui décrit pour ceux-ci les modalités particulières d'exécution de la mission de service public adaptée aux spécificités de chaque télévision locale ». Selon le CSA, les conventions « ajoutent un palier à la hiérarchie des normes qui encadrent les activités des éditeurs locaux de service public ».¹¹⁵⁶ Leur apport est intéressant à plusieurs égards :

- 1° elles déterminent un cadre précis pour la concrétisation par les télévisions locales de leurs missions d'information, de développement culturel et d'éducation permanente (production de programmes dédiés avec périodicités imposées) ;
- 2° elles encouragent l'implication des télévisions locales dans l'essor du secteur de la production indépendante (coproductions, mise à disposition d'infrastructures) ;
- 3° elles matérialisent la possibilité pour les télévisions locales de diversifier leurs sources de revenus en concluant des contrats de service avec des tiers ;
- 4° elles font évoluer le mode de comptabilisation de l'obligation de production propre d'une logique de proportion à une logique de durée ;

¹¹⁵⁶ CSA, « Télévisions locales. Bilan transversal 2012 », in www.csa.be/documents/1724

5° elles exemplifient les modes de collaboration entre éditeurs de service public imposés par l'article 70 du décret ;

6° elles déterminent les services de médias audiovisuels que peut éditer chaque télévision locale.

Le ministre qui a l'Audiovisuel dans ses attributions a soumis le socle commun de ces conventions à l'appréciation du Collège d'avis du CSA qui a émis un avis en avril 2012. Ces différentes conventions désignent le CSA comme l'organisme chargé de veiller à leur application.¹¹⁵⁷

§ 2. Le statut et le régime d'autorisation des télévisions locales

Ce point est consacré à la forme juridique de la personne morale, qu'est la télévision locale ainsi qu'aux conditions d'octroi et de maintien de l'autorisation.

A. Forme juridique et condition d'octroi d'une autorisation

Constituées sous forme d'association sans but lucratif (ASBL), à la différence des télévisions privées et commerciales (soumise au régime déclaratif), les télévisions locales, assimilées par leur mission et leur financement à du service public, sont autorisées à fonctionner par le gouvernement de la Communauté française qui se fait aider par le Service général de l'audiovisuel et des multimédias qui traite les demandes, prépare les conventions et les arrêtés y afférents.

L'article 67 dudit décret soumet l'octroi de l'autorisation à l'accomplissement, par la télévision locale, de plusieurs formalités :

- a) la TVL doit être constituée sous forme d'association sans but lucratif ou de société à finalité sociale ;
- b) la démonstration d'une viabilité économique de trois ans ;
- c) l'indépendance capitalistique des chaînes aux régies publicitaires, opérateurs de diffusion ou autres éditeurs de service audiovisuels ;
- d) une programmation minimale de 50% de production propre ;
- e) une maîtrise éditoriale de ses contenus et programmes dans un esprit d'objectivité ;
- f) un conseil d'administration composé pour moitié au moins de représentants des secteurs associatif et culturel.

Contrairement aux chaînes de télévision privées, les télévisions locales sont soumises aux restrictions suivantes :

- a) interdiction de financement par parrainage des programmes pour enfants ;
- b) interdiction totale des émissions de téléachat ;
- c) interdiction des coupures publicitaires pendant les œuvres cinématographiques.

¹¹⁵⁷ CSA, op. cit., pp. 1-2.

Les autorisations sont octroyées aux télévisions locales pour une durée de neuf ans. Le renouvellement se fait au niveau du ministère de l'Audiovisuel selon les modalités fixées par l'arrêté du 11 juin 2004 du gouvernement de la Communauté française précité. En date du 20 mars 2014, ledit gouvernement a renouvelé expressément les autorisations des douze télévisions locales pour une durée de 9 ans, à dater du 1^{er} janvier 2013 car elles étaient toutes échues mais prolongées tacitement sur base de l'article 171 du décret SMA.¹¹⁵⁸

B. Les conditions de maintien de l'autorisation

Celles-ci sont fixées par le décret SMA qui les impose à tous les éditeurs de services télévisuels. Il s'agit de :

- a) l'existence d'une proportion importante de journalistes professionnels dans l'effectif global de chaque télévision locale ;
- b) la reconnaissance d'une société interne de journalistes (SDJ) au sein de chaque télévision locale ;
- c) l'existence au sein de la télévision locale d'un règlement d'ordre intérieur (ROI) relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information ;
- d) la responsabilité éditoriale et la maîtrise de l'information ;
- e) l'équilibre entre les diverses tendances idéologiques ;
- f) l'indépendance, l'objectivité et le respect des principes démocratiques ;
- g) l'indépendance à l'égard des pouvoirs publics ;
- h) l'écoute des téléspectateurs ;
- i) les droits d'auteur ;
- j) les collaborations entre télévisions locales et entre éditeurs de service public.

§ 3. L'organisation

Celle-ci est prévue aux articles 71 à 74 du décret SMA qui visent la composition du conseil d'administration de chaque télévision locale et les incompatibilités.

A. La proportion de la composition du conseil d'administration

L'article 71 du décret SMA fixe des exigences au niveau du conseil d'administration de chaque télévision locale qui doit être composée pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel. Il ne peut être composé pour plus de sa moitié de mandataires publics tels que visés à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures et organismes

¹¹⁵⁸ CSA, « Télévisions locales. Synthèse des rapports annuels 2014 », p. 2, in www.csa.be/documents.

culturels. L'élection des administrateurs d'une TVL située en région de langue française a lieu dans les huit mois qui suivent l'installation du dernier Conseil communal de sa zone de couverture à la suite des élections communales. L'élection des administrateurs d'une TVL située en région bilingue de Bruxelles-Capitale a lieu dans les huit mois qui suivent l'installation de l'Assemblée de la Commission communautaire française à la suite des élections régionales.

Le mandat des administrateurs expire le jour de l'installation de leurs successeurs. Le mandat est renouvelable. Celui du président du conseil d'administration est renouvelable une seule fois. Toute modification apportée à la composition du conseil d'administration doit être portée à la connaissance du gouvernement et du CSA. Le directeur de la TVL siège au conseil d'administration avec voix consultative. Les représentants du ou des distributeurs de services qui mettent à disposition le ou les services de celle-ci, dans sa zone de couverture et les communes comprises dans la zone de couverture, peuvent siéger avec une voix consultative au sein de son assemblée générale. Les administrateurs publics (les élus et les membres de cabinets ministériels ou de cabinets de bourgmestre ou d'échevin, etc.) d'une TVL située en région de langue française sont désignés à la proportion de la composition de l'ensemble des conseils communaux de la zone de couverture de celle-ci. Les administrateurs publics d'une TVL située en région bilingue de Bruxelles-Capitale sont désignés à la proportion de la composition de l'assemblée de la Commission communautaire française.

Comme nous pouvons le constater, deux catégories d'administrateurs composent le conseil d'administration d'une TVL : une moitié au moins des membres représentants des secteurs associatifs et culture, l'autre moitié au plus des membres est attribuée à des représentants des tendances politiques. La présence de la deuxième catégorie (mandataires politiques ou publics) est justifiée par la loi du 16 juillet 1973 garantissant les tendances idéologiques et philosophiques qui exige la représentation de toutes les tendances en matière culturelle. Elle nous rappelle certes la composition politique du conseil d'administration la RTBF qui n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement de ce média de service public. C'est la raison pour laquelle la Communauté française a adopté le décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des organismes culturels, en vertu duquel la présence d'administrateurs publics au sein du conseil d'administration est limitée à la moitié au plus des membres.

En effet, l'article 1^{er} de ce décret stipule que « pour pouvoir bénéficier des subsides, les conseils d'administration et de gestion des ASBL ou des établissements d'utilité publique dont l'objet social est relatif à des matières visées par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, ne peuvent comprendre, pour plus de leur moitié, des membres titulaires d'un mandat parlementaire européen, de député ou de sénateur, de membre du Conseil régional bruxellois ou du Conseil régional wallon, d'un conseil provincial, d'un conseil communal, d'un conseil de l'aide sociale ainsi que des membres d'un cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'État, d'un gouvernement ou d'un exécutif national, communautaire, régional, d'un cabinet de bourgmestre ou d'échevin ou d'un député permanent ».

L'objectif poursuivi par le législateur communautaire est la dépolitisation des structures des organismes culturels, dont les conseils d'administration des TVL et en particulier d'éviter que les mandataires politiques soient juges et parties, qu'ils soient à la fois membres des pouvoirs subsidiaires et membres des organismes subsidiés. Ce décret de dépolitisation des structures de gestion des organismes culturels porte atteinte certes à la liberté d'association de la TVL mais comporte plusieurs avantages :

- a) il permet de laisser la gestion de ces organismes culturels au monde culturel seul ;
- b) il vise la technicité, la spécialité et la ponctualité avec le cumul de mandats ;
- c) il permet d'éviter le conflit d'intérêts ;
- d) il constitue une garantie d'indépendance rédactionnelle de la TVL.

Ces avantages sont presque repris par le CSA dans sa décision du 3 juillet 2014 contre TV Com, la télévision locale du Brabant Wallon : « Le Collège tient en outre à insister sur l'importance des règles de composition des conseils d'administration des télévisions locales telles que prévues, entre autres, dans l'article 71 du décret SMA et rappelées dans la recommandation du collège sur le sujet, dont une lecture proactive par les membres du conseil d'administration de l'éditeur devrait stimuler. Ces règles apportent certes, des restrictions à la liberté d'association des télévisions locales, en raison des missions d'intérêt général qui leur sont confiées mais visent avant tout à préserver celles-ci d'une influence significative des responsables politiques qui, s'ils ont un rôle à jouer dans ce type de structures, doivent garder une place raisonnable par rapport à d'autres forces vives locales qui peuvent apporter leur expérience au service local de télévision ».¹¹⁵⁹

En effet, outre le conflit d'intérêts, par leur connaissance des dossiers dans les matières locales, les mandataires politiques confisqueraient la parole en la monopolisant au détriment des autres acteurs locaux qui peuvent aussi apporter leur contribution dans le fonctionnement de ces médias. Dans ses récents avis sur la concrétisation par les douze TVL de leurs obligations en 2013, le CSA a constaté que nonobstant les incompatibilités, le nombre de représentants de cabinets ministériels ou autres a augmenté au sein des conseils d'administration de ces médias, alors que les représentants des secteurs culturel et associatif y sont souvent des personnes politiquement engagées. L'autorité administrative de régulation relève par ailleurs que lors de la formation des derniers conseils d'administration des TVL en 2013, on a enregistré septante démissions pour incompatibilité mais en même temps une augmentation du nombre de représentants de cabinet, une quinzaine d'entre eux ont été identifiés sur l'ensemble des conseils. Pour le CSA, ils sont « assimilables à des mandataires publics au regard de la législation mais toutes les TVL n'en tiennent pas compte, ce qui impose au CSA de requalifier certains administrateurs au moment du contrôle ».¹¹⁶⁰

Pour parer à cette situation et en vue de garantir une indépendance rédactionnelle maximale des TVL, il faudra renforcer la législation en la matière en interdisant le cumul des mandats dans les conseils d'administration. Il faut prévoir de nouvelles incompatibilités ou règles visant à empêcher tout conflit d'intérêts pour les administrateurs des TVL et notamment l'impossibilité pour tout élu de siéger au conseil d'administration d'une télévision locale. La nouvelle loi devra davantage faire la part des choses entre une fonction de gestion et une fonction journalistique (rédacteur, rédacteur en chef, journaliste, etc.).

B. Les incompatibilités

Dans le but de garantir l'indépendance des télévisions locales par rapport aux pouvoirs publics, politiques et par rapport aux autres médias, le décret SMA a prévu un régime d'incompatibilité pour les administrateurs. Certains types de mandats publics, de fonctions ou d'emplois sont incompatibles avec la fonction d'administrateur d'une TVL. L'incompatibilité porte aussi sur la moralité d'un membre d'un organisme ou d'une association. Ainsi les membres du Parlement européen, du Sénat, de la Chambre des représentants, du Parlement de la Région wallonne, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Communauté française, de la Commission européenne, d'un gouvernement fédéral, régional ou communautaire, d'un Collège provincial, communal, ni d'un Président de centre public d'action sociale (CPAS).

Cependant, malgré ces incompatibilités qui frappent ces mandataires publics, d'autres mandats demeurent compatibles avec celui d'administrateur d'une TVL mais dans les limites fixées par l'article 71, § 1^{er}, dudit décret, c'est-à-dire une proportion maximale de 50%. Il s'agit du mandat d'un

¹¹⁵⁹ CSA, « Décision du 3 juillet 2014 du Collège d'autorisation et de contrôle », in www.csa.be/documents

¹¹⁶⁰ Idem.

membre du conseil provincial, communal ou de CPAS (sauf le président et le vice-président), d'un gouverneur de province, d'un membre d'un cabinet ministériel ou d'un cabinet d'élu local.

L'article 71, § 10, stipule que « Nul ne peut exercer le mandat d'administrateur s'il a été condamné ou est membre d'un organisme ou d'une association qui a été condamné, en vertu d'une décision de justice coulée en force de chose jugée, pour non-respect des principes de la démocratie tels qu'énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la Constitution, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ou par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime socialiste allemand pendant la Seconde Guerre mondiale. Cette interdiction cesse dix années après la décision de justice précitée, s'il peut être établi que la personne ou l'association a publiquement renoncé à son hostilité vis-à-vis des principes démocratiques énoncés par les dispositions visées à l'alinéa qui précède. Elle cesse un an après la décision de justice précitée, si la personne a démissionné de l'association en raison de et immédiatement après la condamnation de cette dernière pour non-respect des principes démocratiques énoncés par les dispositions visées à l'alinéa précédent ». L'exercice d'un mandat de président et, le cas échéant, de vice-président d'un conseil d'administration est incompatible avec un mandat de conseiller provincial, d'un conseiller d'un centre public d'action sociale ou de conseiller communal.

Aux termes de l'article 73 du même décret : « Nul ne peut être désigné en qualité d'administrateur ou d'observateur du gouvernement s'il exerce un mandat ou une fonction dans les organes de gestion ou de contrôle d'un éditeur de services, d'un distributeur de services, d'un opérateur de réseau, d'un organe de presse écrite ou d'une société de droit privé ou de droit public qui a pour objet une activité similaire ou s'il exerce un emploi ou une fonction dirigeante dans ces mêmes sociétés et organismes pour autant que cet emploi ou cette fonction soit susceptible de provoquer un conflit d'intérêts avec ceux de la télévision locale ».

C. Les organes d'une télévision locale

Comme toute association sans but lucratif, les organes constitutifs d'une télévision locale sont ceux qui sont prévus dans ses statuts constitutifs. En général et d'après les dispositions de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif modifiée par la loi du 2 mai 2002 relative aux associations sans but lucratif, aux associations étrangères sans but lucratif et aux fondations, il s'agit de : l'assemblée générale, le conseil d'administration, la direction générale, les directions, le secrétariat. Les membres, selon cette loi, sont les fondateurs et membres effectifs, les membres adhérents et les membres sympathisants.

Section 3 — Les missions et le fonctionnement

Les pouvoirs publics communautaires ont attribué aux TVL une mission de service public qui est à la fois précisée dans le décret SMA et dans les différentes conventions conclues entre ces médias et le gouvernement qui doit donner, pour la réalisation de celle-ci, des moyens tant financiers que techniques. La présente section traite de cette mission de service public et de ces moyens de fonctionnement des TVL. Concrètement, les TVL participent au travers de certaines de leurs émissions à la quadruple mission d'informer, de cultiver, d'éduquer et de divertir. En accomplissant ces missions et ces programmes, ces médias contribuent au bon fonctionnement de la démocratie communautaire.

§ 1. Les missions et les programmes

L'article 65 du décret SMA énumère les différentes missions que les TVL doivent exercer dans leurs zones de couverture. Il s'agit de : la production et la réalisation de programmes d'information, d'animation, de développement culturel et d'éducation permanente. Elles doivent également promouvoir la participation active de la population de leurs zones de couverture. Ces missions de service public sont aussi précisées dans les différentes conventions que les TVL ont conclues avec le gouvernement de la Communauté française. Il s'agit d'une mission de service public au sens fonctionnel du terme, c'est-à-dire d'une mission attribuée par les pouvoirs publics à un organisme d'utilité publique (d'intérêt général) et non au sens organique du terme comme c'est le cas avec la RTBF (qui est un organisme public remplissant une mission de service public de radiodiffusion-télévision en vertu d'un décret créateur). L'offre de programmes et les buts de ceux-ci ainsi que les différentes modalités sont déterminés par les articles 68 et 69 dudit décret.

A. Les missions

Il est utile d'étudier chaque mission de service public exercée par les TVL pour en connaître davantage le contenu. Le CSA, dans son rapport de contrôle de 2014 relatif à ces médias locaux, nous livre en effet, leurs contenus. Selon le CSA, l'information est la mission la plus largement concrétisée par les TVL. Suivent, le développement culturel, l'éducation permanente et l'animation.¹¹⁶¹

1. L'information

Le contenu de la mission d'information des TVL est décrit aux articles 9 à 15 des conventions liant celles-ci au gouvernement communautaire. En fonction de leurs caractéristiques respectives, les télévisions locales doivent concrétiser leur mission en ce domaine en produisant :

- a) un nombre précis d'éditions de journaux télévisés par semaine avec des durées imposées ;
- b) au minimum, deux programmes hebdomadaires relevant de l'information politique, sportive, économique ou sociale.

Les mêmes conventions assortissent ces obligations de dérogations déclinées pour chaque télévision (jours fériés, périodes de vacances scolaires, etc.). Selon le CSA, sur l'exercice 2014, les TVL ont produit 3028 journaux télévisés inédits, soit une moyenne de 252 par éditeur. Les maxima atteints en la matière le sont par Notélé (304 éditions) et RTC (302 éditions), les minima par TV Com (195 éditions) et Canal Zoom (182 éditions).¹¹⁶²

L'offre en programmes hebdomadaires d'information se situe en moyenne à 152 éditions par TVL sur l'exercice 2014. Les maxima atteints en la matière le sont par TéléBruxelles (436 éditions) et TéléMB (181 éditions), les minima par TéléSambre (99 éditions) et Canal Zoom (14 éditions). Les télévisions locales concrétisent leur mission d'information sous différents formats : débats et interviews en plateau, programmes de type « club de la presse », magazines de reportages, investigation journalistique, etc. En matière électorale, la mission d'information se concrétise par des formes

¹¹⁶¹ CSA, « Télévisions locales. Bilan transversal 2012 », p. 9, in www.csa.be/documents

¹¹⁶² CSA, « Télévisions locales. Synthèse des rapports annuels 2014 », p. 10, in www.csa.be/documents.

variées : formats de débats, faces à la presse, tribunes électorales, interpellations citoyennes, soirées d'annonce des résultats, éditions spéciales du journal télévisé, etc.¹¹⁶³

2. Le développement culturel

Le contenu de la mission de développement culturel est prévu aux articles 11 à 13 des conventions. En vertu de ces conventions, les TVL doivent produire au minimum douze programmes par an destinés à mettre en valeur les artistes et le patrimoine de la Communauté française. À titre d'exemple, sur l'exercice 2014, l'offre en programme culturel se situe en moyenne à 81 éditions par TVL. Les maxima sont atteints par Notélé (119 éditions) et Antenne Centre (111 éditions), les minima par Canal C (45 éditions) et TV Com (38 éditions). En temps d'antenne cumulé, l'offre culturelle du secteur des TVL représente plus de 26.000 heures de production annuelle, soit une moyenne de 2150 heures par éditeur.¹¹⁶⁴

Cette mission se réalise sous différentes formes : agendas culturels, captations de concerts et des pièces de théâtre, talkshow culturels, programmes sur le petit patrimoine, programmes dialectaux, etc. Les TVL restent aussi les partenaires privilégiés des événements folkloriques ou culturels qui se tiennent dans leurs zones de couverture : festivals de musique, cinéma ou théâtre, carnivals, salons, conférences, etc.

3. L'éducation permanente

L'essentiel de cette mission est prévu par les articles 14 des conventions qui exigent que les TVL produisent au minimum douze programmes touchant à l'éducation permanente. Selon le CSA, sur l'exercice 2014, l'offre en programmes d'éducation permanente se situe en moyenne à 29 éditions par télévision locale. Les maxima sont atteints par Télé Bruxelles (86 éditions) et Antenne Centre (70 éditions). En temps d'antenne cumulé, l'offre en programmes d'éducation permanente représente en moyenne 8.400 heures de production annuelle, soit une moyenne de 700 heures par éditeur. La concrétisation de cette mission se réalise sous différentes formes : documentaires historiques, magazines centrés sur les modes de vie, sur la psychologie, sur le rapprochement entre cultures, sur la vulgarisation scientifique, programmes didactiques, d'éducation aux médias, etc.

4. L'animation

Cette mission consiste à promouvoir la participation active des citoyens de la zone de couverture. Elle encourage la production de programmes dont l'objectif premier est d'impliquer directement des associations, des clubs sportifs amateurs ou semi-professionnels, etc. Les programmes axés sur la participation du public prennent différentes formes : débats entre citoyens, programmes impliquant les maisons de jeunes, diffusion de courts métrages d'auteurs locaux, etc.

En application de l'article 68, § 1^{er} du décret, le thème de la citoyenneté est une constante dans la programmation des TVL et s'articule autour de :

- 1° la couverture assidue de l'actualité politique, sociale et sociétale ;

¹¹⁶³ Idem, p. 11.

¹¹⁶⁴ Idem, p. 12.

- 2° la clarification des enjeux de chaque scrutin électoral ;
- 3° la production et diffusion de programmes destinés à mettre d'autres cultures en valeur ;
- 4° la couverture des élections communales par la production de débats interactifs, l'édition d'une soirée électorale en direct, le suivi et le décryptage du scrutin.

Il convient de signaler ici les autres missions sociales que réalisent les TVL. En effet chaque année, elles soutiennent plusieurs campagnes caritatives, avec la diffusion gracieuse de spots TV, des différentes associations sans but lucratif (CNCD 111111, la Plateforme prévention sida, Action Damien, la Ligue belge de la sclérose en plaques, etc.).¹¹⁶⁵

B. Les programmes

S'agissant de programmes, les TVL doivent veiller à ce que la qualité et la diversité des programmes offerts permettent de rassembler des publics les plus larges possibles, d'être un facteur de cohésion sociale, tout en répondant aux attentes des minorités socioculturelles et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, en excluant les courants d'idées non démocratiques, sans discrimination, notamment culturelle, ethnique, sexuelle, idéologique ou religieuse et sans ségrégation sociale. Leurs programmes doivent provoquer le débat (espace public) et clarifier les enjeux démocratiques de la société, contribuer au renforcement des valeurs sociales, notamment par une éthique basée sur le respect de l'être humain et du citoyen, favoriser l'intégration et l'accueil des populations étrangères ou d'origine étrangère vivant dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ils doivent veiller à la valorisation du patrimoine culturel de la Communauté française et des spécificités locales.

Pour autant qu'elles limitent la réception de leurs programmes au territoire, les TVL peuvent, dans un service linéaire, mettre en œuvre un programme de vidéotexte dont le temps de diffusion est exclu du calcul du temps de transmission consacrée à la publicité et aux spots de téléachat. Il faut entendre par programme de vidéotexte, un programme d'images fixes inséré dans le service de TVL. Il se distingue du télétexte en ce qu'il est accessible immédiatement au public sans intervention de sa part et qu'il est une partie intégrante du service linéaire. Le gouvernement arrête le temps de transmission quotidien consacré à la publicité dans tout programme de vidéotexte mis en œuvre par une TVL.

En matière de programmation, il est imposé à ces médias, des obligations de production propre (qui est un critère principal de leur financement) et de coproduction en synergie avec les autres télévisions de service public telles que prescrites par l'article 70 du décret et aux articles 17 à 22 des conventions. Enfin, l'article 18 al 2, 2°, des conventions impose aux éditeurs locaux de diffuser au moins quatre programmes par mois en provenance du réseau, en matière d'échanges de programmes. En 2014, les TVL ont échangé 1184 heures de contenus entre elles, soit une moyenne d'apport équivalente à 20% des grilles de programmes.

Il convient, avant de clore ce point, de signaler que les éditeurs locaux de services télévisuels ne peuvent éditer :

- 1° des programmes contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine ou contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de prétendue race, d'ethnie, de sexe, de nationalité, de religion ou de conception philosophique, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle ou tendant à la négation, la minimisation, la justification,

¹¹⁶⁵ Fédération des télévisions locales, in www.televisionslocales.be

l'approbation du génocide commis par le régime nazi pendant la Seconde Guerre mondiale ainsi que toute forme de génocide ;

- 2° des programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite. Cette interdiction s'étend aux autres programmes ou séquences de programmes, notamment les annonces, susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ;
- 3° des programmes qui favorisent un courant de pensée, de croyance ou d'opinion constituant une menace pour les libertés fondamentales garanties par la Constitution ou la Convention européenne des droits de l'homme ou visant à abuser de la crédulité du public.

§ 2. Les moyens de fonctionnement

Par moyens de fonctionnement, nous visons à la fois les moyens financiers, les moyens techniques (modes de diffusion des TVL) et les autres moyens (humains, la mutualisation, les synergies, les associations, etc.).

A. Les modes de financement

Selon le CSA, les télévisions locales bénéficient des subventions de tous types (subsidés de fonctionnement, aides au secteur non marchand de la Communauté française, incitants divers à l'emploi, les contributions des pouvoirs locaux, les recettes commerciales, les recettes publicitaires, les recettes de distributeurs, etc.).¹¹⁶⁶ En 2014, les recettes totales cumulées des douze TVL s'élevaient à environ 33,5 millions d'euros de chiffre d'affaire. Une analyse sectorielle indique qu'en moyenne, les recettes propres des TVL représentent 50% de l'ensemble des produits d'exploitation et les subsidés d'exploitation interviennent également pour 50% en moyenne.¹¹⁶⁷ Trois de ces sources de financement nous intéressent plus : les subventions de la Communauté et de pouvoirs locaux (provinces, villes et communes), les recettes publicitaires et les recettes de distributeurs.

1. Les subventions des autorités publiques

Aux termes de l'article 75 du décret SMA, « Dans les limites des crédits inscrits au budget de la Communauté française et, afin d'accomplir leur mission de service public visée à l'article 65, les télévisions locales autorisées reçoivent annuellement, une subvention de fonctionnement. Elles peuvent recevoir en outre une subvention d'investissement ». Conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 24 octobre 2008 (M.B. du 3 décembre 2008) relatif aux critères et aux modalités d'octroi des subventions d'investissements en équipement aux télévisions locales, pour bénéficier d'une subvention d'investissement en équipement, la télévision locale doit introduire par lettre recommandée, une demande auprès du secrétariat général du Ministère de la

¹¹⁶⁶ Idem, p. 6.

¹¹⁶⁷ P. PÉPIN, « Portrait économique et financier du secteur des télévisions locales en Communauté française », ministère de la Communauté française, 2008, p. 4.

Communauté française, avant le 30 juin de l'année au cours de laquelle la télévision souhaite acquérir l'équipement. Cette demande comprend au minimum les informations suivantes :

- 1° la liste, le descriptif et la qualité des équipements à acquérir ;
- 2° un état estimatif du coût d'acquisition hors TVA de ces équipements.

Les critères et les modalités d'octroi des subventions de fonctionnement sont fixés par le gouvernement communautaire sur base d'un forfait de base identique à chaque télévision locale et en tenant compte du volume d'emplois et du volume de production propre répondant à sa mission de service. L'octroi des subventions est subordonné à la présentation au gouvernement, au plus tard le 30 avril, du rapport d'activités de la TVL, du bilan et du compte d'exploitation de l'exercice écoulé ainsi que d'un projet de budget pour l'exercice suivant. Le gouvernement détermine le mode de présentation de ces documents. Une part de maximum 85% des subventions peut toutefois être octroyée à titre provisionnel avant la présentation des documents exigés. La totalité des subventions de fonctionnement des TVL est adaptée annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation ordinaire tel que défini par la loi du 2 août 1971.

Le CSA, dans son rapport de 2014 sur les TVL, fait état d'une réforme de leur subventionnement par la Communauté française. Cette réforme comprend trois volets :

- 1° une revalorisation de l'enveloppe budgétaire dévolue au secteur ;
- 2° la mise en place d'un fonds dégressif de compensation pour les éditeurs qui bénéficiaient d'accords de financement complémentaires avec un câblo-opérateur ;
- 3° la redéfinition des critères d'octroi des subventions : auparavant établies et pondérées sur base du volume de production propre (80%) et du volume de masse salariale (20%) ; elles le sont désormais sur base du volume de production propre (45%), de la population de la zone de couverture (25%), de la masse salariale nette (20%) et de la productivité (10%).¹¹⁶⁸

La Communauté française octroie aussi des aides à l'emploi dans le secteur non marchand, les Régions en octroient aussi sous forme d'APE ainsi que l'État fédéral (Maribel). TéléBruxelles bénéficie singulièrement d'une subvention de la COCOF dont la somme, en 2014, revenait à 2.750.000 euros.¹¹⁶⁹ Sur base de l'ensemble des subsides d'exploitation alloués aux TVL, les subsides communautaires représentent en moyenne 33%, les subsides APE représentent 26%, les subsides d'origines provinciale et communale 28%, l'intervention du Maribel social 4%. Les autres subsides d'exploitation représentent environ 9%.¹¹⁷⁰ Dans les faits, le financement accordé par la Communauté française aux TVL s'élève, pour 2015, à 6.224.000 euros répartis en une subvention forfaitaire identique de 164.005,71 euros, à laquelle s'ajoute une subvention calculée :

- 1° au prorata de la masse salariale nette (20%) ;
- 2° au prorata de la production propre (45%) ;
- 3° au prorata de la productivité (10%) ;
- 4° au prorata de la population (25%) résidant dans leur zone de diffusion respective.¹¹⁷¹

Certaines TVL ont mené des négociations avec les communes de leur zone de couverture afin de déterminer la contribution de chacune à leur budget de fonctionnement. D'après le CSA toujours,

¹¹⁶⁸ CSA, op.cit., p. 2, citant, <http://gouvernement.cfwb.be/t-l-visions-locales-r-forme-des-missions-et-du-subventionnement-20-10-11>

¹¹⁶⁹ Idem, p. 8.

¹¹⁷⁰ P. PÉPIN, op.cit., p. 4.

¹¹⁷¹ Centre Jean Gol, op. cit., p. 8.

« des différends sont survenus dans ce cadre, conduisant un éditeur à annoncer publiquement sa décision d'opérer un traitement de l'actualité variable d'une commune à l'autre en fonction des montants accordés ». ¹¹⁷² Cette situation ne pouvait pas laisser le CSA indifférent. Il a vite mis les pendules à l'heure en rappelant à l'ensemble du secteur que « les financements complémentaires en provenance d'autorités locales, qu'ils soient structurels ou liés à des projets spécifiques, ne peuvent en aucun cas nuire à l'indépendance éditoriale. Par conséquent, rien ne peut justifier le désintérêt délibéré d'une télévision locale pour une commune de sa zone de couverture. Si des contributions différentes d'une commune à l'autre peuvent être négociées en dehors du cadre de financement de la communautaire, cette situation ne peut en aucune manière aboutir à des traitements différenciés dans l'exécution des missions légales ». ¹¹⁷³ Autrement dit, ces financements complémentaires des autorités locales sont les bienvenus pour les TVL pour autant qu'ils ne portent pas atteinte à leur indépendance éditoriale mais aussi pour autant que malgré le montant de la contribution, la TVL doit couvrir équitablement les communes de sa zone de couverture et ne peut privilégier aucune d'elles parce qu'elle a plus contribué.

Enfin, en matière de financement complémentaire des autorités locales, le CSA a émis les recommandations suivantes quant aux modalités de chaque financement :

- a) tout financement complémentaire d'une TVL par une autorité publique doit faire l'objet d'une convention ;
- b) cette convention doit comprendre des garanties en matière de non-ingérence et d'absence de contrepartie directe au financement. L'objectif est de responsabiliser formellement les parties quant au respect du principe d'indépendance éditoriale prévu par le décret ;
- c) pour éviter tout risque de déséquilibre, il est préférable que toutes les communes d'une zone de couverture contribuent au financement de leur TVL selon un même critère objectif. La formule déjà appliquée par certains éditeurs d'un montant fixe par habitant, paraît adéquate d'autant qu'elle se calque sur le modèle légal de financement par les télédistributeurs.

2. Les recettes de distributeurs

Les principaux distributeurs de services télévisuels autorisés en Communauté française sont : Tecteo, Brutélé, Belgacom, Voo, l'AIESH et Telenet. En effet, l'article 80, § 1^{er}, impose à chaque distributeur de services télévisuels de contribuer à la production d'œuvres audiovisuelles. Cette contribution se fait, soit sous la forme de coproduction ou de préachat d'œuvres audiovisuelles, soit sous la forme d'un versement au Centre du cinéma et de l'audiovisuel. Les télévisions locales ayant entre autres missions de service public, la production d'œuvres audiovisuelles, elles bénéficient donc de cette contribution décréte.

De même, selon l'article 81, §1^{er}, tout distributeur de services proposant une offre de services comprenant un service d'une télévision locale, verse annuellement à la télévision locale concernée, une contribution correspondante :

- a) soit à 2 euros par an et par utilisateur établi dans la zone de couverture de la TVL. Ce montant est indexé tous les deux ans à partir du 1^{er} janvier 2005 en fonction de l'indice santé, l'indice du mois septembre précédent étant pris en considération ;

¹¹⁷² Ibid.

¹¹⁷³ Ibid.

- b) soit à 2,5% des recettes de l'année précédente, hors TVA et droits d'auteur, engendré par le paiement des utilisateurs établis dans la zone de couverture de la télévision locale pour l'obtention des services offerts.

Si le distributeur de services propose dans son offre les services de plusieurs télévisions locales, il verse sa contribution à la TVL faisant l'objet d'un droit de distribution obligatoire sur la zone qu'il dessert.

3. Les recettes publicitaires

La publicité dans l'espace public du local constitue le tribut économique à payer pour garantir la permanence des médias locaux dans un contexte de concurrence médiatique. Il n'est pas toujours justifié de considérer que l'insertion de messages publicitaires plus au moins nombreux à l'intérieur de la programmation nuirait au bon fonctionnement des TVL ou porterait atteinte aux principes d'indépendance éditoriale ou du pluralisme prévus par le décret SMA. La publicité est donc un atout d'optimisation du potentiel commercial de ces médias afin de disposer d'un équilibre de gestion et de fonctionnement. À nos jours, le marché est partout sur le territoire national. Il est à la Capitale, à la Région et dans nos communes et constitue, tant s'en faut, un facteur de promotion médiatique et partant, un atout pour le fonctionnement de la démocratie. Ce qui intéresse les annonceurs, ce sont ces zones d'échanges intensifs comme les centres d'achat ou de services et les publics qui peuvent les fréquenter dans toutes les communes de couverture de ces télévisions locales. Ainsi, les TVL deviennent un atout important de stratégie publicitaire et de marketing commercial.

En Communauté française, le marché publicité est présent dans les TVL et constitue une de leurs sources de financement. Dans son rapport de synthèse sur les TVL, le CSA révèle que le financement par la publicité a représenté 16,3% des recettes totales en 2012.¹¹⁷⁴ Dès 1990, pour faire face à la stagnation des financements publics, les télévisions locales ont été autorisées à diffuser de la publicité. C'est le décret du 19 juillet 1991 modifiant le décret du 6 février 1987 relatif aux réseaux de radiodiffusion et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, le décret du 12 décembre 1997 portant statut de la RTBF et le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel (M.B. du 2 octobre 1991 et erratum M.B. du 8 février 1992) qui ont introduit la publicité commerciale dans les télévisions locales.

Par ailleurs, afin d'optimiser davantage leur potentiel commercial, le décret a prévu un cadre juridique tenant compte de leurs singularités en fixant par exemple des mesures particulières relatives à la publicité par vidéotexte. Depuis 2010, la Régie Média 13 est la régie publicitaire exclusive des onze TVL wallonnes. Elle offre plusieurs possibilités de communiquer pour les entreprises installées en Wallonie (notoriété, événements ponctuels, portes ouvertes, campagnes de recrutement, etc.) et offre la possibilité de renforcer la visibilité entrepreneuriale sur le réseau des sites Internet de ces onze télévisions locales qui ne génère pas moins de 20.000 visites par jour.¹¹⁷⁵ La régie Média 13 réalise des spots publicitaires, du publiportage, du sponsoring (météo, magazines, automobiles, émissions culinaires, jardinage, santé, etc.) et du placement. Elle ne touche pas moins de 430.000 téléspectateurs wallons par jour. Par ailleurs, Média 13 opère pour le compte de RMB, la commercialisation de Télé Bruxelles et couvre de ce fait une audience journalière nationale francophone totale de 529.000 téléspectateurs.¹¹⁷⁶

Enfin, rappelons au passage, que les règles décrétales étudiées précédemment en matière de publicité ou de communication commerciale dans les services linéaires et non linéaires, s'appliquent aux

¹¹⁷⁴ CSA, op. cit., p. 7.

¹¹⁷⁵ Fédération des télévisions locales, in www.televisionslocales.be/pub

¹¹⁷⁶ Fédération des télévisions locales citant le rapport de l'Institut National des Statistiques (INS) de 2014, in www.televisionslocales.be/pub

éditeurs locaux de services télévisuels. En effet, l'article 10 dudit décret stipule que : « La communication commerciale ne peut être contraire aux lois, aux décrets, aux arrêtés ou aux règlements du Collège d'avis du CSA visés à l'article 135, 1^{er}, 5° et approuvés par le gouvernement qui réglementent la publicité en général ou la publicité pour certains produits ou services ».

L'article 11 stipule, à son tour, que « la communication commerciale ne peut pas :

- 1° porter atteinte au respect de la dignité humaine ;
- 2° comporter ou promouvoir de discrimination en raison de la prétendue race, de l'origine ethnique, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la nationalité, d'un handicap ou de l'âge ;
- 3° attenter à des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ;
- 4° encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité, notamment par la mise en valeur de comportements violents ;
- 5° encourager des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement ;
- 6° contrevenir aux règles relatives à la propriété littéraire, artistique et industrielle et aux droits de la personne sur son image ;
- 7° contenir des références à une personne ou à une institution déterminée, de déclarations ou attestations émanant d'elles, sans leur autorisation ou celle de leurs ayants droit.

La communication commerciale ne peut avoir trait à des biens ou des services que le gouvernement désigne par arrêté, sauf dans les conditions fixées par lui, ni être contraire aux lois, arrêtés et directives européennes relatives à la publicité pour certains biens ou services (tabac, alcool, etc.). En matière de protection des mineurs, la communication commerciale ne doit pas porter un préjudice moral ou physique aux mineurs et doit, de ce fait, respecter les critères suivants :

- 1° elle ne doit pas inciter directement les mineurs à l'achat ou à la location d'un produit ou d'un service, en exploitant leur inexpérience ou leur crédulité ;
- 2° elle ne doit pas inciter directement les mineurs à persuader leurs parents ou des tiers d'acheter les produits ou les services concernés ;
- 3° elle ne doit pas exploiter la confiance particulière que les mineurs ont dans leurs parents, leurs enseignants ou d'autres personnes ;
- 4° elle ne doit pas, sans motif, présenter des mineurs en situation dangereuse.

Enfin, les articles 14 à 17, fixent les modalités de diffusion de la publicité, tandis que l'article 31, § 1^{er}, du décret SMA, interdit le téléachat aux télévisions locales. En matière de publicité par vidéo texte, le temps d'une transmission consacrée à la publicité dans les programmes de vidéo texte mis en œuvre par une télévision locale ne peut être supérieur à treize heures par jour.

B. Les autres moyens de mutualisation ou de collaboration

Par autres moyens de réalisation de leurs missions de service public, nous visons à la fois les moyens humains (personnel) employés par les TVL, les différentes synergies et collaborations entre elles et avec la RTBF ainsi que leur regroupement ou leur association en vue de la défense de leurs intérêts, tels que prévus par le décret SMA, le contrat de gestion de la RTBF 2013-2017 et les conventions.

1. Le personnel des télévisions locales

Pour réaliser leur mission de service public, les éditeurs locaux des services télévisuels ont besoin des collaborateurs qualifiés, capables de concourir à la réalisation de celle-ci. Une étude menée par Philippe Pépin en 2007 démontre que les charges du personnel et les consommations intermédiaires représentent en moyenne respectivement 62% et 25% du total des charges. Les télévisions locales sont dirigées par des directeurs généraux, secondés par des directeurs, des rédacteurs en chef, des employés (journalistes professionnels), des bénévoles et des stagiaires. Nous rappelons en passant que certains collaborateurs jouissent d'un statut spécifique car engagés dans le cadre de l'aide à l'emploi (APE, Maribel, etc.).

L'article 67, § 1^{er}, 5° et 7°, du décret SMA, stipule que « pour être autorisée et pour conserver son autorisation, chaque télévision locale doit compter, parmi les membres du personnel un ou des journalistes professionnels ou une ou des personnes travaillant dans des conditions qui permettent de le devenir conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel. Elle doit reconnaître une société interne de journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'information et sur la désignation du rédacteur en chef et établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information. Cette société interne est composée de journalistes représentant la rédaction de la télévision locale ».

En ce qui concerne le nombre de journalistes, selon le CSA, le secteur des télévisions locales employait 172 journalistes en 2012. La proportion de journalistes dans l'effectif global de chaque télévision locale est très importante. Il n'est donc pas rare qu'ils soient affectés à des postes extérieurs à la rédaction : monteur, caméraman, poste de direction, etc.¹¹⁷⁷ Au 31 décembre 2014, les télévisions locales employaient 371 équivalents temps pleins (ETP), ce qui équivaut à une moyenne de 31 temps pleins par télévision locale.¹¹⁷⁸ Le personnel représente 64% des charges des télévisions locales.

En application de cette disposition décréte, toutes les télévisions locales ont reconnu une société de journalistes (SDJ) qui représente les membres du personnel disposant d'une carte de presse à d'éventuels débats relatifs à la ligne éditoriale de la télévision. Sont particulièrement concernés : les journalistes rédacteurs et les journalistes techniciens (monteurs, cadreur, etc.). Toutes les TVL disposent également d'un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information (ROI). Ce règlement consacre des garanties fermes en matière de responsabilité éditoriale et de maîtrise de l'information, d'équilibre entre les diverses tendances idéologiques, d'indépendance, d'objectivité et de respect des principes démocratiques.

Pour les télévisions locales, la formation continue constitue un domaine stratégique qui vise à améliorer les connaissances des équipes des télévisions au plus haut niveau pour leur permettre de relever les multiples défis en matière audiovisuelle locale. En la matière, nous disposons d'informations de la Fédération des télévisions locales publiées sur son site web. Selon la même Fédération, depuis quinze ans, elle a mis à jour les besoins au sein de ces médias locaux en matière de formation continue, a recherché les professionnels les plus qualifiés pour y répondre et a introduit pas moins de 144 projets de formation. Elle en a assuré la coordination, la préparation et l'évaluation en étroite collaboration avec les formateurs retenus. Ces formations visent à accompagner l'évolution des outils de montage et de postproduction en raison de leur importance toujours grandissante dans le travail quotidien.¹¹⁷⁹ Elles visent également à renforcer la qualité rédactionnelle des journalistes ou à envisager de nouvelles formes de journalisme. Les thèmes abordés par celles-ci sont variés et couvrent l'ensemble des métiers des TVL : montage virtuel, postproduction, diffusion, équipements, régie et

¹¹⁷⁷ CSA, op.cit., p. 15.

¹¹⁷⁸ Idem.

¹¹⁷⁹ Lire à ce sujet, la Fédération des télévisions locales, in www.televisionslocales.be

studio, développement personnel, droit, informatique, mise à jour rédactionnelle, nouveaux médias, communication, gestion, marchés publics, etc. Au total, depuis le premier plan introduit en 2000, 1038 personnes ont été formées pour un montant global de 385.000 euros.

2. Les différentes synergies des télévisions locales

Il s'agit en effet, des différentes interactions, d'une part, entre elles-mêmes et d'autre part, avec la RTBF et ses centres régionaux, prévues aux articles 70 du décret et aux articles 6, 18 et suivants, des différentes conventions en matière de :

- 1° d'échanges d'images, de reportages et de programmes, dans le respect des règles professionnelles et déontologiques des professions concernées ;
- 2° de coproduction de programmes ;
- 3° de diffusion de programmes ;
- 4° de prestations techniques et de services ;
- 5° de participation à des manifestations régionales.

Aux termes de l'article 70, 1^{er}, du décret : « Dans son rapport annuel d'activités, la télévision locale est tenue d'indiquer de façon exhaustive, le résultat des collaborations nouées avec la RTBF et ses centres régionaux ». Chaque année, le CSA analyse le dynamisme des télévisions locales dans le domaine de la coproduction (en matière électorale par exemple), d'échanges de programmes (tels que prévus par l'article 18, alinéa 2, 2° des conventions qui impose 4 programmes). Pour l'année 2014, l'implication des TVL dans des coproductions se situe à 272 heures de programmes sur l'année. Les éditeurs télévisuels locaux ont échangé 1184 heures de contenus entre eux, soit une moyenne d'apport équivalent à 20% des grilles de programmes.¹¹⁸⁰

Dans le même cadre, déjà le 1^{er} septembre 1994, une convention-cadre RTBF-Télévisions locales, dite « Galand-Stalport », balisait les collaborations entre les éditeurs locaux des services télévisuels et la RTBF. Même si certains de ces éditeurs ont signé de nouvelles conventions bilatérales depuis lors, cette convention reste une référence dans leur volonté d'établir des synergies structurées entre acteurs audiovisuels ayant des missions de service public. C'est dans le même cadre qu'a été créé un site des services publics audiovisuels : www.vivreici.be, un site qui repose sur l'information locale et hyper locale, à l'échelle des communes. Il met en valeur des contenus des télévisions locales et de la RTBF.¹¹⁸¹ Dans le même cadre, une majorité de TVL fait état des prêts ponctuels de matériel à la RTBF ou des captations d'événements locaux coproduites ou mises à sa disposition. De même, une majorité de TVL fait état d'échanges gratuits et ponctuels de séquences rédactionnelles avec la RTBF.¹¹⁸²

De nombreuses autres synergies entre télévisions locales existent et permettent de mutualiser leurs ressources afin de décupler leurs capacités d'action. Dans les synergies structurées existantes, il y a un service d'archives mutualisées ou le projet NÉPAL (Numérisation des émissions constituant le patrimoine audiovisuel local). Il constitue la première mutualisation de ressources des télévisions locales appuyée par la fédération de celles-ci. Cette mutualisation a mis en place une équipe de prise en charge des archives en septembre 2010 et dont le but est de normaliser les processus d'archivage

¹¹⁸⁰ CSA, op. cit., p. 19.

¹¹⁸¹ Fédération des télévisions locales, in www.televisionslocales.be

¹¹⁸² Idem.

des contenus audiovisuels dans les TVL et d'accompagner le processus de numérisation d'une sélection de contenus prise en charge par la SONUMA.¹¹⁸³

Une autre mutualisation au travers d'un réseau d'interconnexion d'outils d'exploitations fonctionne aussi et poursuit un objectif d'optimisation du flux de travail pour chaque TVL via l'acquisition de nouveaux outils performants, de faciliter ces éditeurs à interagir via l'utilisation commune d'un certain nombre d'outils (Traffic, Play out, Serveurs, etc.), d'assurer une gestion centralisée de l'exploitation et de l'archive.¹¹⁸⁴

3. La Fédération des télévisions locales

Nous rappelons que le but d'un regroupement, d'un syndicat ou d'une association professionnelle des médias est de défendre les intérêts de ceux-ci. L'association ou la fédération doit veiller à coordonner, à promouvoir ou à représenter les médias concernés tout en respectant l'autonomie de chacun d'eux dans la réalisation de sa mission.

En Communauté française, en application de l'article 70, § 2 du décret SMA, « le gouvernement peut reconnaître une association des télévisions locales pour assurer une mission de coordination entre elles et favoriser la mise en œuvre des synergies visées au § 1^{er} ». Pour qu'elle soit reconnue, il faut qu'elle :

- 1° soit constituée sous forme d'association sans but lucratif (ASBL) ;
- 2° fédère au moins deux tiers des TVL autorisées ;
- 3° ait son siège social établi sur le territoire de la région de langue française ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il faut en outre que la demande de reconnaissance soit adressée au gouvernement et contienne l'exposé des principaux axes de la stratégie de synergies envisagée par l'association en l'accompagnant des documents ci-après actualisés au jour de son introduction :

- 1° les statuts de l'association ;
- 2° la liste des membres ;
- 3° la liste des membres des organes de gestion.

La reconnaissance vaut pour une durée de cinq ans et peut être renouvelée à la demande de l'association par envoi postal recommandé adressé au gouvernement. La demande de renouvellement doit être introduite au plus tôt six mois et au plus tard trois mois avant l'échéance de la durée précitée.

Pour l'accomplissement de la mission visée à l'alinéa 1^{er} de l'article 70, le gouvernement octroie à l'association, dans les limites des crédits disponibles, une subvention annuelle de fonctionnement dont le montant est nominativement inscrit au budget communautaire. Celle-ci est destinée à couvrir une partie des dépenses pour assurer son fonctionnement de base et la rémunération de son personnel. Pour la justification de cette subvention, l'association communique annuellement au gouvernement avant le 1^{er} juin :

- 1° un rapport d'activités de l'année antérieure ;

¹¹⁸³ Idem.

¹¹⁸⁴ Idem.

2° le programme d'activités de l'année en cours, explicitant notamment les activités développées dans le cadre des synergies entre les TVL ;

3° le bilan comptable de l'année antérieure ;

4° le budget de l'année en cours.

Le gouvernement peut conclure avec l'association des conventions particulières dans le but, notamment, de contribuer à la formation du personnel, à la numérisation et à la sauvegarde des archives, à l'analyse des questions liées à l'équipement technologique ou d'apporter un soutien logistique dans une perspective de simplification des demandes administratives que doivent effectuer les TVL.

En l'état actuel des TVL, il existe une Fédération des télévisions locales qui « veille à coordonner, à promouvoir et à représenter ces médias locaux dans le cadre de mandats spécifiques, tout en respectant leur autonomie et avec le souci de favoriser la concrétisation de leurs missions ». ¹¹⁸⁵ Elle vise à procurer à ses membres (que sont les TVL) tous les services et les ressources utiles à leur développement, dans une perspective d'encouragement à la citoyenneté active et à l'enrichissement culturel. ¹¹⁸⁶ Celle-ci ne poursuit aucun but lucratif et peut accomplir tous les actes et toutes les activités se rapportant directement ou indirectement à son objet. N'empêche qu'elle peut entreprendre des activités de nature commerciale pour autant que ces activités demeurent accessoires par rapport aux activités non commerciales qui concourent à la réalisation de ses buts non lucratifs. Les membres de cette fédération sont les douze télévisions locales reconnues. Chaque télévision locale est représentée au conseil d'administration par deux membres effectifs et un suppléant et par cinq membres de l'assemblée générale.

Section 4 — Le contrôle

Le contrôle des télévisions locales est en quelque sorte la contrepartie des subventions que les autorités publiques allouent à ces organismes locaux de télévision dans la poursuite de leur mission de service public mais aussi, il est justifié par les obligations que le décret SMA et les différentes conventions assignent à ces douze TVL (qui doivent aussi contribuer à la réalisation d'objectifs macro-économique, en encourageant notamment la création d'emplois). ¹¹⁸⁷ Comme les deux autres catégories des médias étudiés (la RTBF comme média public de radiodiffusion et de télévision et les télévisions privées), les TVL sont soumises aux obligations relatives au respect des principes du pluralisme et de transparence et de bien d'autres principes qui fondent parfois le contrôle du CSA. C'est pour toutes ces raisons que deux types de contrôle s'exercent sur les télévisions locales : un contrôle administratif et politique du gouvernement communautaire et un contrôle technique du CSA. Ce dernier type de contrôle peut consister en un contrôle a priori de vérification (en matière d'avis) et à un contrôle a posteriori de sanction (en matière de violation des lois, des décrets et des règlements, etc.).

En matière d'avis, aux termes de l'article 3 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française fixant les modalités d'octroi d'autorisation aux télévisions locales : « le Service général de l'audiovisuel et des multimédias, sur demande du ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions, sollicite l'avis du Collège d'autorisation et de contrôle quant aux demandes de renouvellement d'autorisation introduites par les douze télévisions locales actives en Communauté française de Belgique ». Un avis dudit Collège a été adopté sur la question en date du 7 novembre 2013.

¹¹⁸⁵ Fédération des télévisions locales, in www.televisionslocales.be

¹¹⁸⁶ Idem.

¹¹⁸⁷ Philippe PÉPIN, op. cit., p.6.

§ 1. Le contrôle du gouvernement

Il s'agit à la fois d'un contrôle politique et administratif du gouvernement de la Communauté française. Ce contrôle est prévu par le décret SMA et les différentes conventions conclues entre parties. Il consiste en un contrôle a priori, prévu par les articles 64 et 65 dudit décret en matière d'autorisation : « Le gouvernement peut autoriser des éditeurs locaux de service public télévisuel... », en matière de détermination des services à éditer et de zone de couverture et d'un contrôle a posteriori, prévu par l'article 67, en matière de réalisation de la mission de service public par la TVL : « Pour être autorisée et pour conserver son autorisation, chaque télévision locale doit présenter au ministre qui a l'Audiovisuel dans ses attributions ainsi qu'au collège d'autorisation et de contrôle, un rapport d'activités... ». L'article 75 du même décret prévoit que l'octroi des subventions est subordonné à la présentation d'un rapport annuel d'activités au gouvernement. La remise du rapport doit s'accompagner des documents de bilan et du compte d'exploitation de l'exercice écoulé ainsi que d'un projet de budget pour l'exercice suivant. Le gouvernement détermine le mode de présentation de ces documents.

Le contrôle de tutelle ou contrôle politique est prévu par l'article 72 du décret précité : « Le gouvernement peut désigner un observateur pour le représenter au sein de chaque télévision locale. Cette désignation intervient à chaque renouvellement du Parlement de la Communauté française. Son mandat est renouvelable et gratuit. L'observateur assiste avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration. Il fait rapport au moins une fois par an au ministre qui a l'Audiovisuel dans ses attributions. Il est tenu à la confidentialité ».

Ce contrôle prévu par cette disposition décrétole ne nous semble pas être un contrôle de tutelle en ce sens que le représentant du gouvernement assiste aux réunions du conseil d'administration de la TVL avec voix consultative et non délibérative. Il s'agit, par contre, d'un contrôle politique déguisé avec le risque que personne ne sache les qualifications de ce représentant en la matière. Sa présence pendant lesdites réunions se justifierait par son expertise ou son professionnalisme mais le décret n'en dit absolument rien. Le décret ne dit rien non plus de la tendance politique ni idéologique du même représentant, il se contente de dire que sa désignation intervient à chaque renouvellement du Parlement communautaire. Il doit faire un rapport dans la confidentialité comme s'il s'agissait d'un espion dans ces réunions. Cette présence gouvernementale dans les réunions du conseil d'administration de la TVL nous semble injustifiée et inopportune. Elle peut facilement porter atteinte à l'autonomie de fonctionnement dudit média local et à l'indépendance éditoriale dans la mesure où les autres membres du conseil d'administration présents seront limités à s'exprimer librement sur certaines questions qui touchent l'exécutif.

Comme nous l'avons proposé pour la RTBF, il serait plus judicieux que ce contrôle soit supprimé et que le gouvernement n'intervienne pas dans le fonctionnement de ces médias si ce n'est que pour les subsidier. Le pouvoir d'autorisation et de contrôle devra être confié exclusivement au Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui a une maîtrise et une expertise en la matière.

§ 2. Le contrôle technique du CSA

Ce type de contrôle est prévu par les articles 67 et 136 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels. Conformément à l'article 67, 1^{er}, 14°, de ce décret, pour être autorisée et pour pouvoir conserver son autorisation, chaque télévision locale doit présenter au ministre qui a l'Audiovisuel dans ses attributions ainsi qu'au Collège d'avis et de contrôle, un rapport d'activités annuel portant sur les, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11° du même article. Ledit rapport porte sur plusieurs points notamment :

- 1° l'existence au sein de la TVL de journalistes professionnels ;

- 2° le temps de production propre ;
- 3° la société interne de journalistes ;
- 4° la responsabilité éditoriale ;
- 5° l'équilibre entre tendances idéologiques ;
- 6° l'indépendance ;
- 7° l'écoute des téléspectateurs et le suivi des plaintes.

Conformément à l'article 136, § 1^{er}, 60 du décret SMA, le Collège d'avis et d'autorisation a sollicité également auprès des TVL des informations relatives à la concrétisation de leurs missions de service public, à leur organisation (organigramme, composition des conseils d'administration), ainsi qu'au respect des différentes règles particulières.¹¹⁸⁸ Selon le CSA, jusqu'en 2008, les avis relatifs au contrôle des TVL intégraient la vérification d'obligations dont le respect s'évalue de manière ponctuelle. Dans une logique de simplification administrative et organisationnelle, tant pour les éditeurs que pour les services du CSA, le périmètre du contrôle annuel a été réaménagé et ne recouvre dorénavant plus :

- 1° les obligations relatives à la publicité qui font désormais l'objet d'un monitoring, tout au long de l'année, par les services du CSA et qui sont également contrôlées par le secrétariat d'instructions dans son suivi des plaintes ;
- 2° les obligations relatives au télétexte ;
- 3° les obligations relatives aux collaborations avec des associations culturelles ou d'éducation permanente.

Pour les avis visés aux 5°, 6°, 70, 8° et 9°, le Collège d'autorisation et de contrôle doit rendre un avis d'initiative au moins une fois par an. Ces avis obligatoires concernent :

- 1° la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion de la RTBF (en matière de collaboration) ;
- 2° la réalisation des obligations des télévisions locales et notamment de celles découlant de la convention conclue entre chacune d'elles et le gouvernement ;
- 3° la réalisation des obligations visées aux articles 41, 43, 44 et 46 ;
- 4° la réalisation des obligations découlant des conventions conclues entre le gouvernement et les éditeurs de services bénéficiant d'un droit de distribution obligatoire.

Lorsque les avis sont demandés par le gouvernement, le Collège les rend dans un délai de deux mois à compter de la date d'envoi de la demande. Le gouvernement peut solliciter un avis du Collège selon la procédure d'urgence. Dans ce cas, l'avis est rendu dans le mois. L'absence d'avis rendu dans les délais prévus par le décret équivaut à un avis favorable en ce qui concerne les avis préalables à l'autorisation par le gouvernement de TVL et à tout projet de convention. D'après le même article 136, § 1^{er}, le CSA doit rendre un avis préalable : à l'autorisation par le gouvernement de télévisions locales, à tout projet de convention à conclure entre le gouvernement et un éditeur de service ou un distributeur de service.

En matière de contrôle comme c'est le cas avec les autres éditeurs de services déjà étudiés, le CSA a aussi pour mission de constater toute violation aux lois, aux décrets et règlements en matière

¹¹⁸⁸ CSA, op. cit., p. 3.

d'audiovisuel et tout manquement aux obligations découlant d'une convention conclue entre le gouvernement et chacune des télévisions locales. Le gouvernement peut aussi saisir le Collège d'autorisation et de contrôle, à l'intervention du secrétariat général du ministère de la Communauté française, de tout manquement constitutif d'infraction. Le Collège d'autorisation et de contrôle peut engager, à la demande d'un éditeur de services (local), d'un distributeur de services ou d'un opérateur de réseau, une procédure de conciliation suite à la survenance d'un différend :

- 1° relatif à la distribution d'un service de média audiovisuel, en ce compris les conditions techniques et financières de la mise à disposition au public de ce service ;
- 2° susceptible de porter atteinte à un principe de droit audiovisuel, notamment le pluralisme, la dignité humaine ou la protection des mineurs ;
- 3° portant sur le caractère objectif, équitable et non discriminatoire des conditions ou des relations commerciales relatives à la mise à la disposition du public de services de médias audiovisuels.

Section 5 — L'accès du public à leur antenne

Depuis le début de ce travail, nous insistons toujours sur l'accessibilité du public à l'antenne médiatique car elle constitue, non seulement la troisième hypothèse de notre étude mais aussi parce que les médias, publics, privés, associatifs ou locaux ne peuvent jouer un rôle social fondamental que si leur structure, leurs usages, leurs programmes et leur mode de fonctionnement permettent un accès effectif du public à leur antenne. Pour les télévisions locales, l'opinion publique locale doit être reconnue comme force sociale agissante pour que l'intérêt à débattre puisse concerner un nombre important de citoyens locaux.

Il est vrai que l'existence des télévisions locales en Communauté française ne peut être a priori interprétée comme une avancée dans le fonctionnement de la démocratie belge. En effet, la présence et les usages politiques locaux peuvent contrarier le bon fonctionnement d'un espace public local. C'est le cadre dans lequel ces médias interviennent qui détermine les possibilités concrètes d'une large participation politique des citoyens au débat public. C'est ce que dit l'article 68 du décret SMA précité en matière d'accès à l'antenne de la télévision locale. En effet, « En arrêtant son offre de programmes, elle doit veiller à ce que la qualité et la diversité des programmes offerts permettent de rassembler des publics les plus larges possibles, d'être un facteur de cohésion sociale, tout en répondant aux attentes socioculturelles et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, en excluant les courants d'idées non démocratiques, sans discrimination, notamment culturelle, ethnique, sexuelle, idéologique ou religieuse et sans ségrégation sociale ».

Ces programmes doivent provoquer le débat et clarifier les enjeux démocratiques de la société, contribuer au renforcement des valeurs sociales, notamment par une éthique basée sur le respect de l'être humain et du citoyen et favoriser l'intégration et l'accueil des populations étrangères ou d'origine étrangère vivant dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. En permettant l'accès à son antenne par des publics les plus larges, la TVL valorise aussi le patrimoine culturel de la Communauté française et des spécificités locales. Les télévisions locales concrétisent cet objectif d'égal accès à leur antenne par la mise à disposition aux publics les plus larges possibles, des moyens techniques adéquats. Certains principes ou règles étudiées dans les paragraphes ci-dessous permettent au public d'accéder aux télévisions locales et communautaires. Il s'agit de règles relatives aux plateformes de diffusion, à l'écoute des téléspectateurs et à la transparence. L'avantage de ces supports de diffusion et de distribution est de diversifier l'offre médiatique et de répondre à l'exigence du pluralisme tel que le veut le CSA. Les TVL remplissent ainsi une partie de leurs obligations décrétales.

§ 1. Les plateformes de diffusion

Les modes de diffusion des télévisions locales constituent des moyens techniques de diffusion sans lesquels les publics ne peuvent pas accéder à l'antenne et les médias ne peuvent pas réaliser leurs missions de service public. Dans son bilan transversal 2012 sur les télévisions locales, le CSA nous livre les différents moyens indispensables de diffusion que les télévisuels locaux mettent à la disposition du public.¹¹⁸⁹ En effet, toutes les TVL sont distribuées par câble coaxial et sur câble bifilaire (IPTV) depuis début 2012 par les différents distributeurs reconnus (Belgacom TV, Tecteo, Voo, etc.). Pour leur visibilité dans l'offre, une place est initialement attribuée à chaque télévision locale par le distributeur de services. L'attribution initiale de places aux différentes TVL est désignée sous l'appellation de « Numérotation » qui peut se schématiser de la manière suivante :

1° elles sont répertoriées entre les canaux 50 et 60 dans l'offre numérique de Voo ;

2° elles sont répertoriées entre les canaux 330 et 340 dans l'offre de Belgacom TV.

Télé Bruxelles bénéficie des moyens techniques de la RTBF pour une diffusion en télévision numérique terrestre (TNT) en application de l'article 35, alinéa 3, de son contrat de gestion qui confie à la RTBF : « un rôle moteur dans l'utilisation et la promotion des multiplexes de radiodiffusion télévisuelle numérique hertzienne ». Sur demande du gouvernement, elle doit notamment « utiliser ses multiplexes au profit des télévisions locales ». Chaque éditeur local dispose d'un site Internet à partir duquel il propose à la fois son service linéaire et une offre de programmes à la demande. Il existe un portail « Vivre Ici » qui est un projet commun de la RTBF et des télévisions locales et qui propose également des programmes ou séquences à la demande. Depuis 2014, des contenus inédits d'entretiens d'actualité régionale regroupés sous l'intitulé « Les Rendez-vous de midi » sont proposés en ligne. Il s'agit des programmes linéaires de rediffusion. Enfin, les TVL développent leur présence sur deux principaux réseaux sociaux : Facebook et Twitter. Toutes les télévisions locales sont actives sur Facebook et alimentent leurs pages quotidiennement en créant un flux dynamique et complémentaire aux programmations audiovisuelles. Plusieurs types de contenus y sont postés :

1° information en continu assortie de photos prises par les journalistes ;

2° annonce des sujets à traiter dans les journaux télévisés ;

3° météo ;

4° autopromotion ;

5° messages et photos des équipes.

Le rapport du CSA de 2014 signale que l'adhésion aux pages Facebook des TVL est passée de 88.518 à 95.066 de « likes », c'est-à-dire de « j'aime ». Toutefois, l'autorité de régulation fait constater que l'interactivité du média n'est pas encore pleinement exploitée. Le nombre de « likes » par message posté reste anecdotique, tout comme l'utilisation par les internautes des fonctions « partager » et « commenter ».¹¹⁹⁰ Onze télévisions locales sont actives sur Twitter et proposent principalement de l'information continue en relayant de messages en provenance des secteurs associatifs et culturels de leur zone de couverture. Certaines spécialisent leurs comptes Twitter de manière à cibler l'audience. En complément aux comptes généralistes, on retrouve des comptes d'information en continu, des comptes spécialisés dans le sport, dans la musique et dans la cuisine, etc. L'activité y est régulière mais moins soutenue que sur Facebook. Comme pour Facebook, l'interactivité du média n'est pas encore optimale. Le dernier relevé décomptait 20.588 abonnés en 2015.¹¹⁹¹ Ce chiffre traduit une

¹¹⁸⁹ CSA, op. cit., p. 4.

¹¹⁹⁰ CSA, « Télévisions locales. Synthèse des rapports annuels 2014 », p. 7, in www.csa.be/documents

¹¹⁹¹ Idem, p.5.

bonne audience des TVL et peut signifier que le contenu de leurs programmes est apprécié par les citoyens au niveau local.

§ 2. L'écoute et les contacts de téléspectateurs

L'écoute constitue un des indicateurs de l'accessibilité du public à l'antenne du média concerné. Les télévisions locales doivent effectivement développer des techniques d'écoute et d'interaction avec leurs publics respectifs dans leurs différentes zones de couverture. En la matière, le CSA dans son rapport de contrôle de 2014 révèle que tous les éditeurs locaux de télévision disposent d'une procédure de gestion des plaintes. Celles-ci circulent en interne et sont traitées par l'un ou l'autre service en fonction de leur complexité. Les principaux sujets de plaintes rapportés par les téléspectateurs concernent la distribution, les choix rédactionnels ou la non-couverture de certains événements. Les télévisions locales répondent en publiant un rectificatif ou un complément d'informations ou en indiquant les raisons pour lesquelles la plainte n'est pas recevable.¹¹⁹² En matière de contact, chaque télévision locale est joignable soit par courriel, soit par téléphone ou par le site de la Fédération des télévisions locales, le www.televisionslocales.be. En matière d'accès aux personnes à déficience sensorielle, nous signalons qu'elles sont également soumises aux dispositions de l'article 33 du décret qui stipule que « Les éditeurs de services appliquent les règlements du Collège d'avis du CSA et approuvés par le gouvernement qui réglementent l'accessibilité des programmes aux personnes à déficience sensorielle ».

§ 3. L'obligation de transparence

La transparence constitue un autre facteur qui permet aux publics d'accéder aux différentes informations relatives aux télévisions locales. En la matière, l'article 6 du décret SMA oblige tous les éditeurs de services, dont les éditeurs locaux des services télévisuels, de rendre publiques certaines informations de base les concernant : « la RTBF et les éditeurs de services rendent publiques les informations de base les concernant pour permettre au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions diffusées dans les programmes des services de médias audiovisuels visés par le présent décret. Le gouvernement arrête la liste des informations de base ainsi que les modes de diffusion assurant un accès facile, direct et permanent à celle-ci... ». Le gouvernement communautaire a fixé la liste de ces informations qui doivent être disponibles sur les sites de ces médias locaux, notamment :

- a) leur dénomination ainsi que s'ils sont constitués sous forme de personne morale, leur siège social et leur forme juridique ;
- b) leurs coordonnées téléphoniques ;
- c) leur adresse de courrier électronique ;
- d) leur adresse de site web ;
- e) leur numéro de TVA ou leur numéro d'entreprise ;
- f) lorsqu'il s'agit d'une société commerciale, la liste des actionnaires et la part de chacun d'eux dans le capital social de la société. Chaque actionnaire est identifié par son nom,

¹¹⁹² CSA, op. cit., p. 18.

son statut juridique, son adresse ou son siège social, sa profession, son objet social et sa nationalité ;

- g) lorsqu'il s'agit d'une association sans but lucratif, la liste des membres. Chaque membre est identifié par son nom, son statut juridique, son adresse ou son siège social, sa profession ou son objet social et sa nationalité ;
- h) la liste des membres du conseil d'administration et, le cas échéant, leur mandant,
- i) la liste des principales personnes déléguées à la gestion journalière ;
- j) la liste des services de médias audiovisuels édités ;
- k) le bilan et le compte de résultat du dernier exercice financier ;
- l) les coordonnées du Conseil supérieur de l'audiovisuel en tant qu'organe de contrôle de l'éditeur de services.

Toutes ces informations sont mises à jour et sont disponibles, pour tous les éditeurs de service, sur le site du CSA, le www.csa.be

CHAPITRE V – LES SERVICES PRIVÉS DE RADIODIFFUSION SONORE

En Communauté française, les services privés de radiodiffusion sonore sont des radios privées catégorisées en radios indépendantes, en radios de réseaux et en radios d'école. Ils sont autant des moyens médiatiques de communication qui permettent d'accéder à l'information, à la culture, à l'éducation, au divertissement, etc. Elles le sont comme le sont les autres canaux de communication étudiés précédemment, que sont les télévisions publiques, les télévisions privées commerciales, les télévisions locales et les autres nouveaux médias (Internet, réseaux sociaux, téléphones, etc.). Elles constituent l'une de sources de la diversification et du pluralisme de l'information dans le fonctionnement de la démocratie belge.

Il est donc impérieux pour nous de réserver quelques pages à ces médias dont l'apport en information et en actualité dans le fonctionnement de la démocratie belge ne peut être sous-estimé. Il est autant impérieux de nous en servir dans la quête de solutions à proposer aux médias congolais en vue de leur amélioration et de leur contribution dans la reconstruction d'un État de droit démocratique. Jean-Paul Marthoz reconnaît en quelque sorte la contribution de la radio dans l'œuvre démocratique quand il affirme que « La télévision, le web, les réseaux sociaux, dont Facebook, les tablettes, n'ont pas réussi à reléguer au grenier des technologies rouillées que sont les radios »¹¹⁹³ qui permettent aux populations, dans des zones aussi reculées que les fins fonds de la RDC, d'accéder à l'information, à l'éducation, aux divertissements, etc. La radio est autant importante qu'elle est facilement déplaçable et accessible dans une voiture par exemple.

Dans la même Communauté, la radio est un média qui continue de faire et de dire l'actualité. Elle sert, d'une part comme les autres médias déjà étudiés (la RTBF, les télévisions privées, les TVL), à constituer une opinion publique informée qui reflète les acteurs, les préoccupations et les intérêts des publics francophones en Wallonie et à Bruxelles. D'autre part, elle diffuse des contenus d'intérêt public qui concernent les citoyens dans tous les domaines de la vie publique, sociale, économique, culturelle et politique, de manière à ce que ces derniers puissent, en retour, prendre des décisions éclairées et participer à la vie sociale et politique. D'où l'importance d'en étudier le fonctionnement quand l'on sait déjà qu'il est assuré par des salariés et des bénévoles dont la participation est effective à plusieurs niveaux de direction, de gestion, de financement, de programmation, de contrôle et d'accessibilité. D'après le CSA, la radio est écoutée en moyenne par 80% de la population de la Communauté française chaque semaine, avec environ trois heures d'écoute chaque jour. La radio est un service local, gratuit et mobile. Elle reste très populaire pour ses spécificités uniques dans un marché mondialisé.¹¹⁹⁴ L'internet a ouvert de nouvelles possibilités aux services radiophoniques pour étayer leurs contenus, avec l'offre de webradios, streaming, podcasts, etc.¹¹⁹⁵

Comme pour l'étude des autres médias, le présent chapitre s'articulera, autour de cinq différentes sections consacrées respectivement à leur historique (section 1), à leur statut et à leur organisation (section 2), à leurs missions et à leurs moyens de fonctionnement (section 3), à leur contrôle (section 4), ainsi qu'à leur accessibilité au public (section 5).

¹¹⁹³ J.- P. MARTHOZ, « La radio reine de l'information » Article pour l'UNESCO, Paris, UNESCO, lors de la célébration de la journée mondiale de la presse le 13 février 2012, URL : <http://www.unesco.org/new/fr/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-radio-day-2012/the-queen-of-information>

¹¹⁹⁴ CSA, « Accès aux médias audiovisuels. Plateformes et enjeux », in www.csa.be/documents/categorie/37, p. 41, citant l'étude de l'Observatoire Européen de l'audiovisuel de 2015.

¹¹⁹⁵ Idem.

Section 1 — Historique

L'origine de la radio privée en Communauté française ne peut pas être dissociée de l'histoire générale de la radio en Belgique qui s'étale maintenant sur plusieurs décennies. Le CSA, parallèlement avec le Service général de l'audiovisuel et des multimédias de ladite, a confirmé cette existence centenaire de la radio belge, le 9 décembre 2013, en organisant un appel à projets original de production de capsules radiophoniques sous le thème : « radio, 100 ans de la radio : 1914-2014 : la radio belge a 100 ans. Un siècle, ça se fête ».¹¹⁹⁶ D'aucuns fixent le début de l'histoire de la radio belge à 1920.¹¹⁹⁷

Serge Govaert en trace les lignes de force en distinguant quatre phases : une phase de pré monopole public (1930 à 1940), une phase de monopole légal (1945-1980), une période de réglementation (1980-1985) et une période de concentration et des adaptations législatives (1985-1988).¹¹⁹⁸ Pour lui, pendant toutes ces phases, le phénomène de la radio privée en Communauté française comme ailleurs dans les autres communautés en Belgique est plus politique, au sens institutionnel du terme, que culturel ; et n'échappe pas à l'évolution socio-économique générale que connaît l'ensemble du secteur des communications.¹¹⁹⁹

Pour le CSA, l'évolution de la radio privée est liée au rythme des plans de fréquences et aux évolutions à tel point qu'aujourd'hui l'offre est large, complexe et englobe des radios privées indépendantes, associatives, en réseau et depuis peu, des webradios.¹²⁰⁰ L'origine des radios privées en Communauté française (que d'aucuns situent vers les années 70 qui sont celles aussi de la communautarisation de l'audiovisuel) étant le centre de notre propos dans cette section, nous passons outre l'histoire générale de la radio en Belgique. Le CSA lors des journées d'étude des 1^{er} et 2 juillet 2013 sur les radios associatives et communautaires, confirme effectivement cette origine.¹²⁰¹ En effet, pour cette instance de régulation, l'apparition des radios libres d'expression remonte vers la fin des années 70. Concrètement, nous pouvons retracer l'évolution de la radio privée en la même Communauté sur deux différentes périodes : la période de la clandestinité à la reconnaissance (1970-1987), la période de la légalité à la régulation (1987 à nos jours).

§ 1. De la clandestinité à la reconnaissance (1970-1985)

Les premières radios libres apparaissent vers la fin des années 70 sous l'appellation de radios locales. Elles sont appelées ainsi par rapport à la radio de service public. Comme François Jongen dans son cours de droit des médias, elles opéraient dans l'illégalité complète et se présentaient comme des radios de combat, d'animation communautaire et d'animation commerciale.¹²⁰² L'évolution de ces médias privés témoignait de la part de leurs fondateurs d'un mouvement qui réclamait :

- a) une plus grande liberté d'expression ;
- b) une fin du monopole de l'État sur les médias audiovisuels ;
- c) une réponse à leurs préoccupations sociales, politiques et culturelles.

¹¹⁹⁶ CSA, « radio, 100 ans de la radio : 1914-2014 : la radio belge a 100 ans. Un siècle, ça se fête », in, www.csa.be

¹¹⁹⁷ S. DE PROOST, op. cit., p. 6.

¹¹⁹⁸ S. GOVAERT, « Les radios privées en Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1988/16 (n° 1201-1202), pp. 3-51, URL : <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crips-1988-16-page-3.htm>

¹¹⁹⁹ Idem.

¹²⁰⁰ CSA, « Bilan radio 2011 », in www.csa.be/radio.

¹²⁰¹ CSA, « Radios associatives et communautaires : état des lieux en Belgique francophone », journées d'étude 1^{er} et 2 juillet 2013, in www.csa.be

¹²⁰² F. JONGEN, « Notes de cours de droit des médias », Louvain-la-Neuve, UCL, année académique 2001-2002.

C'est la période des premières radios libres, appelées ainsi par opposition aux radios de service public (celles de l'INR) qui émettaient illégalement sur la bande FM. Édouard Cruysmans qualifie cette période de « non man's land » juridique, c'est-à-dire celle où ces médias privés fonctionnaient en dehors du droit, dans l'illégalité la plus complète.¹²⁰³ Certaines d'entre elles pouvaient émettre dans les coffres d'automobiles.¹²⁰⁴

Les pionniers dans ce secteur privé furent la radio Contact qui diffusait de la musique de grande consommation et de brèves informations, la radio Louvain-la-Neuve (Radio Studio 17) dont la Régie des télégraphes et téléphones (RTT) a voulu saisir mais fut empêchée par une manifestation estudiantine.¹²⁰⁵ En 1978, d'autres radios libres verront le jour. D'autres acteurs sont apparus, des réseaux se sont formés, trouvant des ressources avec l'introduction de la publicité commerciale. Ces premières radios privées enfrenaient certainement le monopole étatique et faisaient l'objet de saisie de matériel et de poursuites judiciaires.

Dans un premier temps (1978-1979), ce sont les radios libres associatives souvent contestataires, organisées au sein de l'Association pour la libération des ondes Belgique (ALO-B) qui amorcent le mouvement. Elles sont concurrencées, des 1980, par des radios indépendantes commerciales regroupées au sein du Groupement des Radios indépendantes de Belgique (GRIB) qui vont rapidement saturer la bande FM.¹²⁰⁶ En 1979 fut votée une loi relative aux radiocommunications qui soumettait à autorisation, l'installation de stations de radiodiffusion privées. Cette loi était imprécise quant à l'octroi de l'autorisation qui était en quelque sorte une compétence partagée entre le ministre fédéral des Télégraphes et des Téléphones et le ministre communautaire ayant la Radiodiffusion dans ses attributions, la radiodiffusion étant devenue une matière (culturelle) communautaire à la suite de la réforme de l'État de 1973.¹²⁰⁷

Dans les années 80, les pouvoirs publics, soucieux de mettre de l'ordre dans le secteur et de permettre à chaque radio de diffuser dans la légalité, vont adopter un premier cadre juridique du secteur. Le Parlement de la Communauté française adopta un décret du 8 septembre 1981 relatif à la reconnaissance des radios locales qui sera modifié, par la suite, par le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, officialisant ainsi, le terme de radio privée à la place de radio locale ou de radio libre, utilisé avant pour désigner cette catégorie des médias et qui institua le CSA comme l'autorité administrative indépendante chargée de la régulation du secteur. L'article 6, 1^{er}, alinéa a, de ce décret, fixa le statut des radios locales et leur assigna un « rôle de promotion sociale et culturelle, d'éducation permanente et d'accès à l'antenne des citoyens ».¹²⁰⁸

D'après l'article 8 du même décret, elles ne pouvaient pas poursuivre un but lucratif ni diffuser de la publicité ou encore faire partie d'un réseau. Étaient aussi interdites, les émissions portant atteinte au respect des lois, à la sécurité de l'État, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou constituant une offense à l'égard d'un État étranger ainsi que les émissions de propagande électorale. L'article 13 du décret prévoyait la possibilité de suspension ou de retrait de la reconnaissance en cas de non-respect des dispositions du décret. Vers les mêmes années 80, des réseaux des radios privées commerciales ont fait leur apparition en exploitant la publicité commerciale fraîchement autorisée par la loi du 6 février 1987 relative à la diffusion de la publicité sous certaines conditions d'autorisation. Celle-ci a été modifiée par le décret du 19 juillet 1991 relatif aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision comme moyen de fonctionnement. Ce cadre a été fort influencé par les arrêts du Conseil d'État et de la Cour

¹²⁰³ E. CRUYSMANS, op. cit., p. 1.

¹²⁰⁴ F. JONGEN, « Notes de cours de droit des médias, Louvain-la-Neuve, UCL, année académique 2001-2002.

¹²⁰⁵ La RTT est la Régie de Télégraphes et de Téléphones. Elle jouait le rôle de police fédérale des ondes et pouvait saisir les matériels des radios libres et mettre fin à leur diffusion.

¹²⁰⁶ Encyclopédie électronique Wikipedia, URL : www.wikipedia.org, citant le Ministère français de l'information, direction de la documentation, notes et étude documentaires, n° 4767 à 4770, p. 54, 1984.

¹²⁰⁷ S. GOVAERT, op. cit., p. 7.

¹²⁰⁸ Voir article 6, § 1^{er}, a) du décret du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, M.B. du 19 septembre 1981.

constitutionnelle (Cour d'arbitrage) qui se sont prononcés plusieurs fois en matière de radiodiffusion.¹²⁰⁹ L'un de plus importants arrêts de la Cour constitutionnelle fut celui du 7 février 1991 qui annula sur recours de la Communauté française, les articles 3, 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications.

En guise de conclusion de ce paragraphe, retenons pour l'essentiel qu'avant, sous le régime du décret du 8 septembre 1981 (M.B., du 21 octobre 1981), la reconnaissance des radios locales relevait de la compétence de l'exécutif de la Communauté française pour autant qu'elles étaient organisées conformément audit décret et aux arrêtés d'exécution et sur avis du Conseil des radios locales.¹²¹⁰ Concrètement, pour être autorisées, les radios locales devaient :

- 1° s'organiser en ASBL et ne devaient pas poursuivre de but lucratif ;
- 2° s'abstenir de diffuser de la publicité commerciale ou de la propagande politique ;
- 3° diffuser des émissions culturelles et ne pouvaient pas se constituer en réseau ;
- 4° être indépendantes de groupements professionnels ou politiques ;
- 5° payer une redevance annuelle.

Le 23 février 1982, l'exécutif de la Communauté française a pris un arrêté relatif à la reconnaissance des radios locales et des organisations représentatives de celles-ci (M.B., du 17 mars 1982).

§ 2. La période de la légalité et de la régulation (1987 à nos jours)

À partir de 1987, avec l'adoption du décret instituant le CSA comme organe purement consultatif en matière de radiodiffusion, l'exécutif de la Communauté française a gardé sa compétence en matière d'autorisation des radios locales mais sur avis consultatif du CSA. Les radios privées devaient diffuser de la publicité commerciale en respectant les dispositions des arrêtés royaux du 31 mars 1987 et du 3 août 1987 pris en exécution de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision. Les radios privées en réseaux sont aussi autorisées. Le 24 juillet 1997, un nouveau décret sur les services de médias audiovisuels est adopté et remplace celui du 17 juillet 1987. Il organise le CSA en autorité administrative indépendante mais réserve la compétence d'autorisation des radios privées à l'exécutif de la Communauté française.

Un décret du 27 février 2003 dote le CSA de la personnalité juridique et lui attribue de nouvelles compétences d'autorisation et de contrôle des radios privées et autres médias audiovisuels. Désormais, seul le CSA est compétent pour autoriser les radios et les télévisions privées sauf la RTBF, les télévisions locales et les radios d'école. Fort de ce statut, le CSA élabore les plans de fréquences en 2008, dits « FM 2008 » et « FM 2008 bis » et autorise 11 radios en réseau (4 réseaux couvrant toute la Communauté française, 2 réseaux urbains et 5 réseaux provinciaux) et 85 radios indépendantes. En 2009, un nouveau décret sur les services de médias audiovisuels est adopté et transpose la directive européenne sur les services de médias audiovisuels et modifie le décret du 27 février 2003. Ces textes renforcent ainsi le pouvoir du régulateur communautaire qui vérifie annuellement la réalisation de leurs missions respectives.

¹²⁰⁹ E. CRUYSMANS, op. cit., p. 1.

¹²¹⁰ Article 2 du décret du 8 septembre 1981 (M.B. du 21 octobre 1981).

Section 2 — Le statut des radios privées

La présente section traite du cadre légal et réglementaire des radios privées (paragraphe 1), de la procédure d'autorisation (paragraphe 2), de la procédure de déclaration (paragraphe 3) ainsi que de catégories des radios privées (paragraphe 4). En effet, les différentes radios privées existant en Communauté française sont soumises à un régime d'autorisation selon qu'elles diffusent par voie hertzienne terrestre analogique ou à un régime déclaratif selon qu'elles recourent à d'autres moyens de diffusion que la voie terrestre analogique (Internet, radio à la demande, etc.).

§ 1. Le cadre légal et réglementaire

Les règles relatives aux services sonores privés ou radios privées sont consacrées par le chapitre IV du décret du 27 février 2003, remplacé par l'article 71 du décret du 5 février 2009 tel que modifié à ce jour par le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels du 12 mars 2015. Ce décret encadre l'activité radiophonique en Communauté française. Celle-ci est soumise à un régime d'autorisation (impliquant une procédure de licence et des critères d'attribution des fréquences après l'autorisation pour les éditeurs de services sonores par voie hertzienne terrestre analogique et à un régime de déclaration (pour les éditeurs de services sonores recourant à d'autres moyens de diffusion que la voie hertzienne terrestre analogique).

Contrairement à l'édition d'un service télévisuel qui ne nécessite plus d'autorisation préalable du CSA, l'édition d'un service radiophonique par la diffusion sur bande FM ou par radio numérique terrestre (RNT) reste soumise à une autorisation préalable du CSA. Par contre, la diffusion par Internet (webradio) est dispensée d'autorisation préalable mais elle est soumise au régime de déclaration. Ce régime d'autorisation apparaît comme une forme de censure a priori mais il est justifié par la spécificité technique de la voie hertzienne qui utilise des radiofréquences, une ressource rare dont l'attribution a été confiée au CSA pour garantir le pluralisme de l'offre radiophonique en FM et pour assurer un traitement équitable des demandes. Les établissements d'enseignement fondamental et secondaire organisés ou subventionnés par cette Communauté peuvent aussi être autorisés par le gouvernement à organiser une radio d'école. Ce dernier lui assigne des radiofréquences pour autant que la puissance apparente rayonnée soit limitée à 30 watts, que la hauteur de l'antenne ne dépasse pas 15 mètres et que la durée des émissions ne peut excéder 8 heures par jour.

§ 2. La procédure d'autorisation

L'étude de la procédure d'autorisation nécessite qu'on examine les critères d'attribution des fréquences (A) et les conditions d'autorisation de diffusion (B).

A. Les critères d'attribution des fréquences

Il convient de noter qu'en matière d'attribution d'une radiofréquence, il passe en règle générale par une procédure d'appel d'offres. La compétence est partagée entre le CSA et le gouvernement. Le gouvernement fixe la liste des radiofréquences attribuables ou cadastre des fréquences et le CSA en attribue une ou plusieurs d'après les règles établies par le décret. Un décret fixant le cadastre initial de référence de la Communauté française pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz et modifiant le décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de

l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française a été adopté le 20 décembre 2001.

L'article 2 de ce décret prévoit que pour chaque fréquence attribuable, les coordonnées géographiques du site d'émission, la hauteur d'antenne, la puissance apparente rayonnée et les atténuations directionnelles éventuelles, soient déterminées par le gouvernement, sur avis conforme du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA lors de la publication de l'appel d'offres et soient attribuées avec l'autorisation et des fréquences ou réseaux de fréquences. L'avis conforme doit être rendu dans les deux mois. Un plan de fréquences élaboré par le CSA en 2008 prévoit d'autoriser 11 radios en réseau (4 réseaux couvrant toute la Communauté française, 2 réseaux urbains et 5 réseaux provinciaux) et 85 radios indépendantes.¹²¹¹ Les fréquences sont attribuées selon une répartition des lots attribuables en zones (85 lots pour les radios indépendantes et 11 lots pour les réseaux et selon les bassins économiques et socioculturels, la densité de population, la proximité d'un centre urbain, le nombre de fréquences disponibles), selon une définition de formats de radios (catégorisation en profils) et selon une répartition des formats dans chaque zone.

Les éditeurs de services privés de radiodiffusion sonore sont autorisés par le Collège d'autorisation et de contrôle suite à un appel d'offres publié au Moniteur belge par le gouvernement qui comprend les éléments suivants :

- 1° la liste des radiofréquences assignables aux éditeurs de services. La liste identifie les radiofréquences assignables aux radios indépendantes et les réseaux de radiofréquences assignables aux radios de réseau ;
- 2° les cahiers des charges des radios indépendantes et des réseaux tel qu'établis en vertu de l'article 53.

Le gouvernement peut imposer d'autres modalités dans l'appel d'offres sur avis du collège d'autorisation et de contrôle.

Après instruction des demandes, le Collège d'autorisation et de contrôle assigne une radiofréquence à chaque radio indépendante et un réseau de radiofréquences à chaque radio en réseau. Il peut compléter la zone de service des radios indépendantes et des radios en réseau par une ou des radiofréquences de réémission sans décrochage, après examen des possibilités techniques par les services du gouvernement. Il peut modifier la liste des radiofréquences par rapport aux radiofréquences initialement attribuées aux radios indépendantes ou en réseau fusionnées. La cession de radiofréquences ou de réseaux de radiofréquences est interdite.

B. Les conditions et le contenu de l'autorisation

Il existe un certain nombre de radios privées autorisées par le gouvernement de la Communauté française et depuis 2003, par le CSA, fonctionnant essentiellement de la publicité.¹²¹²

1. Les conditions

Pour être autorisés à fonctionner, les éditeurs de services privés de radiodiffusion sonore doivent remplir les obligations légales fixées par l'article 53 du décret SMA, à savoir :

¹²¹¹ F. ANTOINE et F. HEINDERYCKX, op. cit., p. 106.

¹²¹² S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 32, n° 66.

- a) l'obligation de veiller à la promotion culturelle, notamment par la présentation à titre gratuit des principales activités culturelles et socioculturelles de la zone de service de la radio ;
- b) le respect de la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins ;
- c) la radio doit être constituée sous forme d'ASBL ou de société commerciale dont le capital est exclusivement composé de parts nominatives et dont aucune n'est détenue par la RTBF ;
- d) elle ne doit pas être contrôlée par une autre radio, la Communauté française, une régie de publicité, un syndicat ou une organisation patronale ;
- e) doit déposer un plan financier pour démontrer sa viabilité ;
- f) l'obligation d'assurer un minimum de 70% de production propre ;
- g) l'obligation d'émettre en langue française, hors de la diffusion de musique préenregistrée ;
- h) l'obligation de diffuser annuellement au moins 30% d'œuvres musicales de langue française et au moins 4,5% d'œuvres musicales de la Communauté française ;
- i) l'obligation de diffuser un service sonore conforme aux normes techniques applicables ;
- j) l'obligation d'assumer la maintenance technique par au moins un technicien qualifié ;
- k) l'obligation de participer annuellement au financement du Fonds d'aide à la création radiophonique pour les radios en réseau ;
- l) la possession d'une fiche technique qui constitue une annexe à l'autorisation ;
- m) l'acquiescement d'une redevance annuelle dont le gouvernement fixe le montant selon un principe de proportionnalité.

Pour les gestionnaires d'un réseau communautaire (qui couvre le territoire communautaire), le montant de la redevance est de 50.000 euros par an. Pour les gestionnaires d'autres réseaux ou de radios indépendantes, le montant est de 1.250 euros par an pour chaque radiofréquence exploitée. Si les recettes publicitaires sont inférieures à 50.000 euros par an, la redevance est diminuée à 600 euros par an pour chaque radiofréquence exploitée. Tous ces montants sont indexés annuellement suivant l'indice des prix à la consommation, avec l'année 2003 pour référence. Les radios reconnues comme associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente sont dispensées du paiement de la redevance annuelle.

Le Collège d'autorisation et de contrôle apprécie la demande d'autorisation au regard des éléments énumérés par l'article 55 du décret SMA, à savoir :

- a) l'engagement de l'éditeur à respecter les obligations ci-dessus ;
- b) la pertinence des plans financiers ;
- c) l'originalité et le caractère novateur de chaque demande ;
- d) l'importance de la production décentralisée en Communauté française ;
- e) l'expérience acquise dans le domaine de la radiophonie par les demandeurs.

Le même Collège octroie une autorisation incessible dont la durée de validité est de 9 ans renouvelable, dans les trois mois de la date de clôture de l'appel d'offres. Il peut autoriser la fusion entre radios indépendantes ou entre radios indépendantes et radios en réseau si elles disposent de radiofréquences destinées à couvrir des zones de service différentes. Dans ce cas, un nouveau titre d'autorisation est établi mais sa durée ne peut excéder la durée de l'autorisation la plus ancienne parmi les radios fusionnées.

2. Le contenu de l'autorisation

Les mentions que doit comporter le titre de reconnaissance ou d'autorisation sont prévues par l'article 58 du décret SMA. Il s'agit de :

- a) la dénomination de la radio ;
- b) l'identité du titulaire ;
- c) l'adresse du siège social du titulaire ;
- d) la ou les radios fréquences assignées ;
- e) la liste des radiofréquences mises à disposition dans le cadre d'un contrat d'exploitation ou dans le cadre de tout contrat similaire et l'identité du ou des tiers exploitants ;
- f) l'adresse du siège social des exploitants ;
- g) la qualité de radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente ;
- h) les coordonnées en latitude et en longitude du ou des sites d'antennes ;
- i) la valeur maximale de la ou des puissances apparentes rayonnées et les atténuations imposées ;
- j) la hauteur de la ou des antennes par rapport au sol ;
- k) la date de prise de cours de l'autorisation.

Le CSA transmet une copie du titre d'autorisation et de la fiche technique au ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions, ainsi qu'au secrétariat général du Ministère de la Communauté française et à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

§ 3. La procédure de déclaration

Le décret SMA a assoupli la procédure pour les éditeurs de services de radiodiffusion sonore qui n'utilise pas les fréquences radiophoniques terrestres (Internet et câble) en prévoyant un régime déclaratif au lieu d'un régime d'autorisation. La possession d'une autorisation d'émettre sur FM permet automatiquement d'éditer le même service à travers d'autres moyens de diffusion.¹²¹³ Il suffit d'une simple déclaration au Collège d'autorisation et de contrôle pour se faire délivrer une autorisation

¹²¹³ CSA, « Guide radiophonique 2010 », p. 16, URL : www.csa.be/documents

d'éditer les services sonores de radiodiffusion. Ce régime souple de déclaration constitue un facteur de promotion et de développement des médias audiovisuels et partant, de la démocratie et comporte les avantages suivants :

- a) il permet le développement de nouveaux services sonores non linéaires ou de médias audiovisuels distribués sur des plateformes ouvertes ;
- b) il facilite l'accès du public à une diversité d'offre de contenus (pluralisme externe de médias) ;
- c) il permet au CSA de disposer d'informations avant le lancement de l'activité de radiodiffusion ;
- d) il constitue un facteur de transparence pour l'éditeur de services sonores qui se fait connaître avant même son fonctionnement ;
- e) il adoucit la censure a priori qui se cache derrière le régime rigide d'autorisation ;
- f) grâce à la gratuité de l'accès aux plateformes ouvertes de communication sonore, il facilite un débat démocratique ouvert à une majorité des citoyens.

Cependant, l'octroi d'une autorisation sur simple déclaration de l'éditeur de services sonores de radiodiffusion est soumis aux mêmes conditions prévues par l'article 53 dudit décret. La déclaration que l'éditeur de services sonores doit effectuer préalablement doit comporter les données suivantes :

- a) la dénomination de l'éditeur de services et du service sonore ;
- b) l'adresse du siège social et du siège d'exploitation de l'éditeur de services ;
- c) les statuts de l'éditeur de services, si celui-ci est constitué en personne morale ;
- d) les données relatives à l'actionnariat de l'éditeur de services, si celui-ci est constitué en société commerciale ;
- e) un plan financier établi sur 3 ans ;
- f) la nature et la description du service sonore, en ce compris la description du système d'information éventuellement prévu ainsi que, le cas échéant, la preuve de l'occupation de journalistes ;
- g) le réseau de communication électronique par lequel il envisage d'être distribué et, le cas échéant, les coordonnées du ou des distributeurs de services.
- h) Le gouvernement arrête le modèle de déclaration.

§ 4. Les catégories des radios privées

Le décret du 24 juillet 1997 a simplifié la catégorisation des radios privées car avant 1997, il y en avait des différentes sortes. Du point de vue géographique, le décret distinguait les radios de quartier, les radios locales, les radios d'agglomération et les radios régionales. Du point de vue culturel, il distinguait les radios généralistes, les radios culturelles, socioculturelles et communautaires. D'après leur structure, il distinguait les radios indépendantes et les radios affiliées. Les radios privées en Communauté française sont catégorisées en radios indépendantes, associatives, en réseau, en radios d'école (autorisées par le gouvernement et non par le CSA) et depuis, peu, en webradios. L'article 52

du décret SMA classe les éditeurs de services sonores par voie hertzienne terrestre analogique en deux catégories :

- a) les radios en réseau ;
- b) les radios indépendantes

Les radios en réseau sont des radios commerciales et sont celles qui diffusent leurs services sonores sur un réseau de plusieurs radiofréquences que leur octroie le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA, tandis que les radios indépendantes sont celles qui diffusent leurs services sonores sur une radiofréquence qui leur est octroyée par le même Collège.

Les radios en réseaux se subdivisent en réseaux communautaires (Bel RTL, Contact, Nostalgie, NRJ), en réseaux urbains (FUN, DH radio) et en réseaux provinciaux (Must, Sud, Antipode, Maximum).¹²¹⁴ Les radios indépendantes sont aussi subdivisées en deux catégories : les radios associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente et les radios communautaires. Les radios communautaires sont celles dont la vocation est de représenter sur les ondes un groupe social particulier. Elles visent également une communauté culturelle ou religieuse. Il en est ainsi de la Radio Al Manar (Liège et Bruxelles) qui propose de l'information, des émissions culturelles, des jeux, des musiques, en relation avec le monde et la culture arabe, en particulier marocaine. La Radio Gold FM s'adresse aux personnes de culture turque de Bruxelles, la Radio Hitalia (Liège) et la Radio Italia (Charleroi) se focalisent sur la culture italienne, tandis que la Radio Judaïca (Bruxelles) s'adresse au monde juif.¹²¹⁵

Les radios d'expression sont celles dont la mission est de porter « la voix des sans voix », de faire exister sur les ondes tout groupe social ou courant musical ignoré par les autres médias.¹²¹⁶ Il en est ainsi de la Radio Air libre, de la Radio Panik et de la Radio Campus à Bruxelles.¹²¹⁷ La reconnaissance du statut de radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente comporte certains avantages (dont les subsides publics, l'exonération du paiement de la redevance annuelle d'usage de la radiofréquence) mais reste soumise à deux conditions :

- 1° la radio doit recourir majoritairement aux travailleurs bénévoles et les intégrer à ses organes de gestion (bénévolat structurel) ;
- 2° la radio doit consacrer l'essentiel de sa programmation à des émissions d'information, d'éducation permanente, de développement culturel, de participation citoyenne ou à des genres musicaux qui ne sont pas les plus vendus, ni les plus diffusés.

À la date du 30 juin 2014, 20 éditeurs de services sonores de radiodiffusion disposaient du statut de radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente. Il s'agit des radios : 48 FM, Équinoxe FM, Passion FM, Radio Air Libre, Radio Alma, Radio Campus Bruxelles, Radio Équinoxe, Radio J600, Radio Judaïca, Radio Libellule FM, Radio Panik, Radio Salamandre, Radio Sud, Radio Vibration, Radio Studio one, RQC-Radio Qui Chifel, RUN-Radio Universitaire Namuroise, Warm, Yo Ufm.¹²¹⁸ Certaines de ces radios indépendantes sont dites géographiques parce qu'elles ont développé une identité locale qui fait corps avec leur territoire de couverture (une commune ou un bassin de communes). Elles intègrent la dimension locale à la fois dans leurs programmes et dans leurs structures.

¹²¹⁴ Catégorie tirée de la Recommandation du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA relative à la diffusion et à la promotion de la musique FWB et de la langue française en radio (quotas musicaux) du 2 juillet 2015, in www.csa.be

¹²¹⁵ CSA, « Bilan radio 2011 », op. cit., p. 16.

¹²¹⁶ Idem.

¹²¹⁷ Idem.

¹²¹⁸ CSA, « Rapport de contrôle radios 2014 », pp 19-20, in, www.csa.be/documents

Section 3 — Les missions et les programmes

L'étude de cette section aborde les différentes missions de service public attribuées aux radios privées (paragraphe 1), les conditions d'émissions et de programmes fixées par le cahier des charges (paragraphe 2) et les différents moyens de financement d'un éditeur de services de radiodiffusion sonore (paragraphe 3).

§ 1. Les missions de service public

En démocratie, la radio constitue un outil essentiel pour répondre aux besoins d'information, d'éducation permanente, de divertissement et de culture des citoyens. Elle complète parfois les insuffisances des médias publics dans ces quatre matières. En Communauté française, les pouvoirs publics ont également confié ces missions de service public aux éditeurs privés de service de radiodiffusion sonore comme c'est le cas avec les autres éditeurs (la RTBF, les télévisions privées, les télévisions locales, etc.). Celles-ci sont bien définies et spécifiées par le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels et par les différents cahiers des charges ou des conventions entre parties.

A. Le traitement de l'information

L'article 54, § 2, 5^o dudit décret prévoit la diffusion d'information par les éditeurs de services sonores de radiodiffusion qui doivent apporter la preuve de l'occupation de journalistes professionnels ou de l'engagement d'effectuer une telle occupation dès l'octroi de l'autorisation. Cette information doit respecter la déontologie de l'information, c'est-à-dire qu'elle doit être objective, neutre, vérifiée, indépendante et respectueuse des droits des personnes. Contrairement aux radios en réseaux, les radios indépendantes ne sont pas obligées de faire assurer la gestion des programmes d'information par des journalistes professionnels ni de reconnaître une société interne de journalistes. Mais elles doivent établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et doivent s'engager à le respecter.

En matière d'information politique, les éditeurs de services de radiodiffusion sonore doivent équilibrer leur temps d'antenne entre les différentes tendances politiques, particulièrement en période de campagne électorale, pour en garantir une certaine objectivité. La publicité pour les partis politiques et les organisations représentatives des employeurs ou des travailleurs leur est interdite. Les radios privées doivent communiquer une information pertinente et objective et non une propagande en faveur de telle ou telle formation politique. Elles sont tenues au principe d'égalité d'accès et doivent constituer un espace d'expression à tous les acteurs politiques, sauf à ceux qui ne respectent pas la loi et les libertés d'autrui. Selon les statistiques du CSA de 2014, toutes les radios en réseaux ont proposé de l'information ainsi que 42 radios indépendantes. L'information diffusée par ces dernières portait sur de bulletins d'information générale, les magazines et les programmes de débats ou d'opinion.¹²¹⁹ Toutes ces règles en matière d'information diffusées par les radios privées sont prévues par leurs cahiers des charges et par l'article 36, § 1^{er} du décret coordonné sur les services audiovisuels. Elles sont tenues de respecter celles-ci. Le contrôle annuel de vérification du CSA en tient évidemment compte.

¹²¹⁹ CSA, « Rapport annuel d'activités 2014 », op. cit., p. 14.

B. La promotion socioculturelle

Les médias audiovisuels, y compris les radios privées sonores, sont des acteurs importants de la vie culturelle. Pour ce faire, l'article 53, § 2, fait obligation aux éditeurs de services sonores, de veiller à la promotion culturelle, notamment par la présentation à titre gratuit des principales activités culturelles et socioculturelles de la zone de service de la radio. À ce titre, ils doivent consacrer gratuitement une partie de leur temps d'antenne à la promotion des principaux événements culturels de la Communauté française. Cette contribution peut prendre plusieurs formes : agenda culturel, interview, sports traditionnels, carnaval, etc.¹²²⁰

C. La production

La mission de production propre est prévue par l'article 53, § 2, 1°, du décret SMA. Selon cette disposition, les éditeurs de services sonores ont l'obligation d'assurer un minimum de 70% de production propre, sauf dérogation motivée accordée par le Collège d'autorisation et de contrôle en vue de favoriser la diversité des services. Le but poursuivi par le législateur communautaire est de favoriser le développement d'une identité spécifique à chaque radio. L'article 1^{er} 35°, dudit décret, définit la production propre comme le programme conçu par le personnel d'un éditeur de services, composé et réalisé par lui et sous son contrôle. Le Guide radiophonique 2010 du CSA, quant à lui, la définit comme un programme conçu et réalisé par le personnel (bénévole ou rémunéré) de la radio. Il exclut de cette définition, tout programme conçu par un tiers. Selon le même Guide, la coproduction, dans le cas d'un programme conçu en collaboration par plusieurs éditeurs, peut être comptabilisée comme de la production propre par un seul.¹²²¹

D. La diffusion des œuvres musicales

L'article 53, d, impose aux radios privées le respect d'un quota en diffusant annuellement au moins 30% d'œuvres musicales de langue française sur l'ensemble d'œuvres chantées et en diffusant 4,5% d'œuvres musicales émanant des compositeurs, d'artistes-interprètes ou de producteurs indépendants dont le domicile, le siège d'exploitation ou le siège social est situé en Communauté française, pour l'ensemble d'œuvres, musicales ou chantées. Le but poursuivi par le législateur communautaire est triple :

- a) éviter l'uniformisation des antennes ;
- b) soutenir la production musicale ;
- c) diversifier les contenus.

E. L'emploi de la langue française comme langue de diffusion

L'obligation d'émettre en langue française est prévue à l'article 53, 1°, c, du décret SMA. Les éditeurs de services de radiodiffusion sonore émettent en langue française hors la diffusion de musique

¹²²⁰ CSA, op. cit., p. 24.

¹²²¹ Idem, p. 21.

préenregistrée, sauf dérogation motivée du Collège d'autorisation et de contrôle en vue de favoriser la diversité culturelle et linguistique des services. Le but poursuivi par le législateur communautaire est de rendre les programmes de ces médias sonores accessibles au plus grand nombre. Cette disposition impose le français dans toutes les interventions à la radio sauf, la musique, l'habillage, les interventions ponctuelles ou exceptionnelles (interviews) et la publicité.¹²²² Si la radio a obtenu une dérogation telle que prévue à l'article 53 dudit décret, elle doit fournir au CSA, sur simple demande, la traduction intégrale en français de tout propos tenu sur son antenne dans une autre langue. Il convient de noter au passage que les dialectes reconnus par la Communauté (champenois, lorrain, picard, wallon, francique, luxembourgeois, brabançon, bruxellois) sont assimilables au français.¹²²³

§ 2. Les conditions d'émission et de programmation

L'autorisation officielle d'émettre sur la bande FM ou de diffuser sur d'autres supports non analogiques terrestres s'accompagne de responsabilités particulières ou de conditions particulières fixées par les cahiers des charges et par le décret SMA. Il en va ainsi du principe de la responsabilité éditoriale et du respect des principes relatifs à la transparence, à l'indépendance et au pluralisme, tels qu'ils sont prévus par l'article 6 du décret SMA.

A. La responsabilité éditoriale

Le principe de la responsabilité éditoriale est corollaire à la liberté d'expression de médias. L'éditeur de services sonores de radiodiffusion est légalement responsable des contenus qu'il diffuse. Les programmes qu'il diffuse sont soumis aux mêmes obligations légales, décrétales que ceux des autres éditeurs de services audiovisuels. Il est tenu au respect de la dignité humaine et de la protection des mineurs. Il ne doit pas éditer :

- 1° des programmes contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la personne humaine ou contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de prétendue race, d'ethnie, de sexe, de nationalité, de religion ou de conception philosophique, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime nazi pendant la Seconde Guerre mondiale ainsi que toute autre forme de génocide ;
- 2° des programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite ;
- 3° des programmes qui favorisent un courant de pensée, de croyance ou d'opinion constituant une menace pour les libertés fondamentales garanties par la Constitution ou la Convention européenne des droits de l'homme ou visant à abuser de la crédulité du public.

En cas de manquement à ces obligations, c'est le conseil d'administration de l'éditeur de service qui sera mis en cause. Pour éviter tout abus en matière de responsabilité éditoriale, le décret SMA impose à l'éditeur de service sonore de rédiger un règlement d'ordre intérieur qui énonce les règles de fonctionnement de la radio, tant en matière d'organisation interne (ponctualité, entretien des studios,

¹²²² CSA, « Guide radiophonique 2010 », op. cit., p. 21.

¹²²³ Idem, p. 22.

discipline, etc.), qu'en matière de gestion de l'antenne (responsabilité des intervenants, élaboration de lignes directrices).¹²²⁴ Les contenus contraires aux lois et aux décrets peuvent faire l'objet d'une procédure civile (sur base de la responsabilité civile de l'article 1382 du Code civil) ou d'une procédure administrative devant le CSA et dans certains cas, d'une procédure pénale.

B. Les autres principes

Le décret SMA soumet également les programmes édités par la radio sonore à d'autres principes comme le principe de l'indépendance éditoriale, le principe de transparence et le principe du pluralisme. Comme pour les autres éditeurs de services audiovisuels, le décret SMA, en son article 6, fait une obligation de transparence aux éditeurs de service radiophonique. Ils doivent publier une série d'informations de base les concernant sur leurs sites Internet ou, à défaut, sur celui du CSA, notamment sur leur actionnariat pour permettre au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions qu'ils diffusent. Ils doivent, en outre, offrir au public un programme diversifié de leurs émissions à travers un large choix de contenus en provenance de sources indépendantes et autonomes, reflétant la variété des opinions et des idées. Ils sont tenus également à l'obligation de diffuser, sur demande du gouvernement communautaire, des exécutifs des autres entités fédérées ou du gouvernement fédéral, tout message urgent d'intérêt général en cas de catastrophe aérienne, risque nucléaire, tremblement de terre, pollution grave ou événement assimilé, pour permettre au public d'accéder aux messages urgents d'intérêt général.

Enfin, leurs programmes doivent être accessibles aux personnes à déficience sensorielle. Pour satisfaire au droit du public à l'information quant aux événements publics, les éditeurs de services privés de radiodiffusion sonore ont le droit comme les autres éditeurs de services (RTBF, télévisions privées, TVL, etc.) d'avoir accès aux événements publics dans la mesure où ceux-ci ont lieu en Communauté française.

Section 4 — Leur gestion et leur financement

Il convient d'examiner dans cette section la manière dont est gérée et est financée une radio privée. Nous faisons remarquer au passage que la gestion et la structure d'une radio privée comme de n'importe quelle entreprise de presse sont utiles pour la qualité des programmes du média et son développement. Nous verrons, dans l'étude des médias congolais, que la mauvaise gestion ou la déstructuration de ces derniers constitue une entrave sérieuse à leur développement et remet considérablement en cause leur rôle dans le fonctionnement de la démocratie naissante dans ce pays. Il en est de même pour le financement de la radio privée. Il faut qu'elle soit dotée de moyens suffisants pour réaliser ses missions de service public lui assignées par les pouvoirs publics. Ces mêmes moyens sont nécessaires à son fonctionnement et à son développement.

Les radios privées, quand elles sont pourvues de moyens, sont aussi un secteur social important de création d'emplois. En effet selon le CSA, le secteur radiophonique (hors exploitants, régies publicitaires, prestataires techniques, etc.) représentait 776 travailleurs en équivalent temps plein. Les radios en réseau représentaient un effectif global de 221 travailleurs équivalents temps plein (salariés et indépendants) au 31 décembre 2010. Pour les radios indépendantes, seules 19 d'entre elles ont eu recours à des travailleurs rémunérés en 2010, pour un total de 56, 3 équivalents temps plein (ETP).

¹²²⁴ CSA, op. cit., p. 19.

Ces emplois sont financés par la publicité locale, des subsides ou aides à l'emploi ou encore des donations.¹²²⁵

§ 1. La gestion et le personnel

Pour rester dans la logique de notre recherche, il est question dans ce paragraphe d'examiner le statut du personnel employé par une radio privée (A), les corporations des agents (B) et la gestion (C).

A. Le personnel

Compte tenu de l'importance des missions de service public confiées aux radios privées, surtout de la mission informationnelle et éducative, le média sonore comme tout autre média d'ailleurs, doit recruter du personnel formé, qualifié et motivé pour servir la société. Mais aussi, ces médias privés sont un acteur social important dans la mesure où ils créent de l'emploi en Communauté française. En règle générale, selon les caractéristiques qui leur sont propres, les radios privées (commerciales et associatives) font majoritairement recours à du personnel bénévole ou sous contrat. Le bénévolat constitue un moteur essentiel de l'activité des radios indépendantes dont les moyens financiers sont faibles pour recourir à des journalistes professionnels. Selon l'article 36, § 1^{er} du décret SMA, si l'éditeur de services sonores diffuse de l'information, il doit faire assurer, par service, la gestion des programmes d'information par des journalistes professionnels engagés sous contrat d'emploi et reconnus conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel ou dans les conditions pour y accéder, en nombre suffisant par rapport au service édité. Les radios indépendantes recourant à la voie hertzienne terrestre analogique prévues à l'article 52 du décret ne sont pas concernées par cette exigence.

En ce qui concerne la structure ou l'organigramme de chaque radio privée, celle-ci diffère selon qu'elle est constituée en société commerciale ou en association sans but lucratif (ASBL). Dans tous les cas, chaque radio privée doit avoir un conseil d'administration qu'elle mandate et qui la représente devant les instances officielles comme le CSA. Elle doit aussi disposer d'un comité directeur chargé de la gestion quotidienne. Selon qu'elle est une ASBL, la nouvelle loi du 2 mai 2002 relative aux associations sans but lucratif, aux associations internationales sans but lucratif et aux fondations (M.B. du 18 octobre 2002, p. 61929) modifiant l'ancienne loi du 27 juin 1921 sur les ASBL, impose que le nombre d'administrateurs ne puisse être inférieur à trois membres. L'article 53 du décret prévoit la désignation, parmi les membres du personnel, d'un technicien qualifié obligé d'assurer la maintenance technique et qui sera amené à collaborer avec l'IBPT en cas de problème technique.

B. Les corporations

Les corporations ou organisations des travailleurs d'un média public comme privé jouent un rôle primordial pour la défense des intérêts de ces derniers ou pour la défense de la profession elle-même. C'est dans ce cadre que le décret SMA, en son article 36, § 1^{er}, 4^o, fait obligation aux éditeurs de service de radiodiffusion sonore de reconnaître une société de journalistes en qualité d'interlocutrice et de la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'information et

¹²²⁵ CSA, op. cit., p. 28.

sur la désignation du rédacteur en chef. Cette société interne est composée de journalistes représentant la ou les rédactions de l'éditeur de services, s'ils diffusent de l'information. Ils doivent être membres de l'instance d'autorégulation de la déontologie journalistique (IADJ). Les radios indépendantes ne sont pas soumises à cette obligation. Il en est de même de l'éditeur de service sonore recourant à d'autres moyens de diffusion que la voie hertzienne terrestre analogique, s'il est constitué en ASBL.

C. La gestion

Le décret SMA établit des règles pour rendre la gestion d'un média audiovisuel saine et transparente. Par souci de sauvegarde du pluralisme, il limite la part maximale du capital qu'un éditeur de services de médias audiovisuels (personne physique ou morale) peut détenir dans une société commerciale du secteur privé de radiodiffusion sonore. De la même manière, il contient des dispositions qui empêchent le service public de radiodiffusion (la RTBF) de créer une radio privée. En effet, selon l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de ce décret, les éditeurs de services de radiodiffusion sonore et les autres d'ailleurs, doivent rendre publiques les informations de base les concernant afin de permettre au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions qu'ils diffusent dans leurs programmes. Ces informations sont : le nom, l'adresse du siège social, les coordonnées téléphoniques, l'adresse email et du site web, le numéro TVA et la liste des actionnaires ou des membres de l'éditeur de services, etc. Ils doivent en outre, pour la transparence de leurs structures de propriété et de contrôle, communiquer pour leur autorisation par le CSA, l'identification de leurs actionnaires et le montant de leur participation respective, l'identification de leurs sous-traitants ainsi que la nature et le montant de leur participation.

Nous pouvons ajouter à cette liste, les bilans et les comptes annuels de la société commerciale de radiodiffusion ou les comptes annuels de l'ASBL ou de la personne physique, arrêtés au 31 décembre de chaque année, prévus par le § 2, de l'article 62 dudit décret. En effet, dans la même logique de transparence et de pluralisme, les éditeurs de services de radiodiffusion sonore doivent tenir une comptabilité répondant aux exigences du Code de société, s'ils sont constitués en société commerciale et aux exigences de la nouvelle loi sur les ASBL, précitées, s'ils sont constitués en cette nature. Ils doivent déposer annuellement un bilan financier.

Les grandes ASBL (qui réalisent 250.000 euros de recettes et qui disposent de 1.000.000 euros de patrimoine ou qui emploient au moins 5 travailleurs) et les sociétés commerciales doivent déposer leurs comptes annuels et leurs budgets provisionnels auprès de la Banque nationale de Belgique dans les trente jours qui suivent leur approbation par leurs conseils d'administration.¹²²⁶ Les petites ASBL doivent tenir une comptabilité basique assortie d'une annexe relative à leurs patrimoines (actif en compte, matériel, biens immobiliers, dépenses, etc.) arrêtée à la fin de l'exercice comptable. Ces comptes et ces budgets doivent être approuvés par leurs conseils d'administration au plus tard six mois après la date de clôture de l'exercice social et déposés au greffe du tribunal de commerce.¹²²⁷

§ 2. Le financement

La Communauté française soutient les activités des radios privées indépendantes non rémunératrices par l'institution d'un Fonds d'aide à la création radiophonique, prévu à l'article 164 du décret SMA. Elle intervient également dans le financement des radios privées commerciales en définissant les règles qui encadrent la publicité et le parrainage, principales sources de revenus de cette catégorie des

¹²²⁶ CSA, « Guide radiophonique 2010 », op. cit., p. 36.

¹²²⁷ Idem.

radios. Pour bien cerner la problématique du financement des radios privées, il est nécessaire de distinguer le financement des radios privées commerciales ou en réseau, du financement des radios indépendantes.

A. Le financement des radios commerciales ou en réseau

Comme pour les télévisions commerciales, la principale source de financement des radios privées commerciales est la publicité, suivie du parrainage et du sponsoring. Les principaux clients de radios privées sont comme pour les télévisions privées, les annonceurs dont l'objectif est de toucher la cible la plus large possible qu'est l'audience (les auditeurs). Ces trois sources de financement ont été déjà définies dans les développements précédents relatifs à la publicité. La diffusion d'annonces publicitaires par les radios en réseau est très légalement encadrée. De manière générale, le législateur communautaire a établi les principes généraux relatifs à ces trois sources de financement, à savoir :

- a) la transparence de la publicité ;
- b) la protection des consommateurs ;
- c) la protection des mineurs ;
- d) le respect de la dignité humaine ;
- e) la propriété intellectuelle.

Par ailleurs, il faut retenir que le législateur communautaire a limité l'accès de la publicité à certains secteurs économiques ou certains produits pour des raisons déontologiques et pour des raisons de santé publique :

- a) la publicité pour les médicaments prescrits sur ordonnance ;
- b) les produits autour du tabac ;
- c) les boissons alcoolisées ;
- d) les denrées alimentaires, etc.

Enfin, les autorités publiques communautaires autorisent les radios privées à diffuser de la publicité mais règlementent, par le décret SMA, la longueur des spots ainsi que le volume total de la publicité afin de limiter les effets néfastes de celle-ci sur l'information. De telles dispositions décrétales ne portent pas atteinte à la liberté d'expression des médias mais en déterminent les modalités en vue de garantir un pluralisme effectif de tous les moyens d'expression tel que voulu par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces seuils limites fixés en matière de publicité sont :

- a) le plafond maximum est fixé à 12 minutes par heure horloge ;
- b) la publicité doit être séparée du contenu éditorial par des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables ;
- c) la publicité clandestine est interdite ;
- d) les programmes d'art lyrique ou dramatique ne peuvent être entrecoupés par de la publicité, sauf durant leurs interruptions naturelles.¹²²⁸

¹²²⁸ CSA, « Guide radiophonique 2010 », op. cit., p. 28.

En matière de volume total de la publicité, le CSA organise des monitorings (chronométrages, repérage de publicité clandestine, etc.) de façon à assurer que chacun respecte les règles impératives.

B. Le financement des radios indépendantes

Les radios associatives dans cette catégorie sont financées par les radios en réseaux qui recourent à la publicité commerciale et par la RTBF. Selon le CSA, ces radios associatives sont, soit des radios d'expression dont les émissions tendent à renforcer les valeurs citoyennes, soit des radios communautaires dont la vocation est de s'intéresser à une communauté spécifique et à faire le lien entre les cultures d'origine et le terrain local, soit des radios musicales thématiques dont la majorité d'entre elles se consacre à la musique Electro.

Celles-ci doivent remplir certains critères pour bénéficier de la subvention publique :

- a) elles doivent nécessairement être des radios indépendantes constituées en ASBL ;
- b) elles doivent fonctionner avec une majorité de bénévoles et les intégrer dans leurs organes de gestion ;
- c) leur programmation doit participer à la diversité des ondes par des programmes d'actualité, d'éducation permanente, de développement culturel, de participation citoyenne et par une programmation musicale de genres parmi les moins vendus et les moins diffusés.

En obtenant le statut de radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente et pour continuer à bénéficier de l'aide publique, la radio doit justifier annuellement qu'elle a adapté sa programmation aux exigences du décret.¹²²⁹ Elles reçoivent aussi un subside dont le montant est conditionné au fait qu'elles recourent ou non à de la publicité. Le subside est moins important si la radio diffuse de la publicité et qu'elle diffuse également sur Internet. Si ce n'est pas le cas, le subside diminue légèrement.¹²³⁰ Enfin, les radios associatives bénéficient d'une exonération du paiement annuel de la redevance d'usage de la radiofréquence et de tarifs préférentiels à la SABAM.

En règle générale, les ressources de financement des radios associatives proviennent des sources diverses :

- 1° les subsides ou aides permettant d'assurer le fonctionnement ou de financer certains emplois, dans le cas notamment des éditeurs adossés à un centre culturel, une maison de jeunes ou encore une université ;
- 2° les aides spécifiquement octroyées aux radios qui se sont vues reconnaître par le CSA, le statut de radio associative et d'expression à vocation culturelle et d'éducation permanente ;
- 3° les recettes publicitaires dont bénéficient certains éditeurs en réseaux ;
- 4° les dons, les cotisations des membres des associations et autres cartes de soutien ;
- 5° les revenus d'activités parallèles et complémentaires destinées à financer l'activité radiophonique.

¹²²⁹ CSA, « Bilan radios 2011 », op.cit., p. 26

¹²³⁰ Idem.

C. Le Fonds d'aide à la création radiophonique (FACR)

Les aides et les subventions publiques sont destinées à favoriser le pluralisme et la création de radios. Le Fonds d'aide à la création radiophonique (FACR) créé en 1994 est un Fonds budgétaire alimenté par les revenus provenant des programmations généralistes et par une proportion des revenus publicitaires générés par la RTBF et les radios en réseau prélevée chaque année. En 2010, le montant versé au FACR par les radios en réseau était de 1.072.574,95 euros.¹²³¹ Il sert à soutenir les projets d'émissions de création radiophonique et les structures des radios.¹²³² Il gère l'aide publique attribuée aux radios hertziennes éditées par des ASBL. Concrètement, ses missions consistent à :

- a) promouvoir et développer la création radiophonique en Communauté française en soutenant la production d'œuvres créatives et originales qui valorisent le patrimoine communautaire (sous la formation d'informations, des documentaires, de magazines culturels, de fictions ou de musiques, etc.) ;
- b) financer les radios ayant obtenu du CSA le statut de radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente ;
- c) soutenir la création radiophonique par le biais d'un atelier de création sonore et radiophonique (ACSR).

Le décret SMA en son article 164, fait obligation aux éditeurs de services disposant d'une autorisation en tant que radio en réseau et les éditeurs de services dont les services sonores sont distribués sur un réseau hertzien terrestre numérique autorisés en vertu du décret, de participer annuellement, avec la RTBF, au financement du Fonds d'aide à la création radiophonique, au prorata de leurs revenus publicitaires. Le montant de cette participation est de :

- a) 2.500 euros si le chiffre de l'éditeur de service est inférieur à 500.000 euros ;
- b) 5.000 euros si le chiffre d'affaires de l'éditeur de service est supérieur à 500.000 euros et inférieur à 1 million d'euros ;
- c) 10.000 euros si le chiffre d'affaires de l'éditeur de service est supérieur à 1 million d'euros et inférieur à 2 millions d'euros ;
- d) 15.000 euros si le chiffre d'affaires de l'éditeur de service est supérieur à 2 millions d'euros et inférieur à 3 millions d'euros ;
- e) 30.000 euros si le chiffre d'affaires de l'éditeur de service est supérieur à 3 millions d'euros et inférieur à 4 millions d'euros ;
- f) Au-delà des 4 millions d'euros de chiffre d'affaires de l'éditeur de service, le montant de la participation augmente de 30.000 euros par tranche de 2 millions supplémentaires.

Section 5 — Le contrôle de l'exécution de leurs obligations

Le contrôle des radios privées en Communauté française est assuré par le CSA avec la possibilité de sanctions. Ce contrôle permet d'assurer le suivi et l'optimisation des autorisations qui ont été accordées aux éditeurs de services de radiodiffusion sonore. Il s'agit de vérifier la manière dont

¹²³¹ Idem.

¹²³² Idem.

l'éditeur de services sonores de radiodiffusion a respecté et a accompli ses obligations. C'est dans cette logique de suivi que les articles 58 et 62 du décret SMA font obligation à chaque éditeur de services de radiodiffusion sonore d'adresser chaque année, pour le 30 juin, au Collège d'autorisation et de contrôle :

- 1° un rapport d'activités de l'année écoulée, en ce compris la grille des programmes ou le catalogue des programmes, une note de politique de programmation et, le cas échéant, un rapport sur l'exécution des obligations décrétales et celles fixées par le gouvernement communautaire ;
- 2° les bilans et les comptes annuels de la société ou les comptes annuels de l'association sans but lucratif ou de la personne physique arrêtés au 31 décembre de chaque année ;
- 3° la liste des exploitants ainsi que leur bilan et compte de résultats ;
- 4° s'il échet, un rapport montrant en quoi le titulaire de l'autorisation a pu justifier le maintien de sa qualité de radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente.

Ce contenu du rapport est arrêté chaque année par le CSA qui transmet, à l'éditeur de services, un formulaire qu'il doit remettre dans le délai précisé par l'instance de régulation. Le même rapport est examiné par ses services qui présentent leurs conclusions au Collège d'autorisation et de contrôle. Après délibération, ce dernier émet un avis sur le respect des obligations par l'éditeur. S'il constate des manquements, le Collège peut prendre des sanctions administratives (avertissement, amendes, suspension ou retrait de l'autorisation, etc.).

Des sanctions pénales (emprisonnement, amendes, confiscations...), peuvent être prononcées par les juridictions répressives contre tout éditeur de services de radiodiffusion sonore qui aura sciemment édité un service de médias audiovisuels ou utilisé une radiofréquence, sans être déclaré ou sans être autorisé ou lorsque son autorisation a été suspendue, retirée ou est périmée. Il en est de même de l'éditeur qui aura sciemment diffusé un service de médias audiovisuels contraire aux principes de respect de la dignité humaine, de la protection des mineurs et de la préservation de la démocratie, prévus à l'article 9 du décret SMA ou qui aura sciemment recouru à un dispositif illicite. Des sanctions civiles peuvent aussi être prononcées par le tribunal de commerce statuant en référé (cessation, publication aux frais du contrevenant, confiscation du dispositif illicite, dommages-intérêts).

Il est important de noter qu'un éditeur qui fait l'objet d'une procédure d'instruction du CSA a la possibilité soit d'être entendu par le Collège d'autorisation et de contrôle et de présenter ses moyens de défense, soit d'introduire un recours en appel devant le Conseil d'État. Enfin, le contrôle du CSA peut aussi porter sur la fourniture d'échantillons relatifs à la production propre ou aux quotas musicaux tel que prévu par l'article 136, § 6, du décret SMA qui exige une conservation et la fourniture de données relatives à la conduite d'antenne, à la liste des titres diffusés et à l'enregistrement intégral.

Section 6 — L'accessibilité à leur antenne

La radio est un véritable vecteur ou outil de renforcement du lien social à cause de sa popularité et constitue de ce fait, un moyen efficace d'expression de toutes les diversités culturelles (majorités, minorités, analphabètes, etc.), contrairement aux autres médias qui sont parfois qualifiés des médias de riches ou médias élitistes (presse écrite, télévision, Internet, etc.). Comme média audiovisuel, elle doit constituer un espace public ouvert et libre où toutes les questions relatives à la vie des citoyens peuvent être abordées et débattues. Pour cette fin, les services qu'offre la radio doivent être accessibles à un large public. Ils doivent être indépendants, crédibles et ouverts aux débats contradictoires. Cette accessibilité nécessite la mise en œuvre de plusieurs plateformes de distribution visant à multiplier

l'offre de contenu. Nous citons par exemple, le transistor, l'autoradio, la TV, l'internet, la tablette comme moyens techniques d'accessibilité du message radiophonique.

Selon le CSA, devant la télévision et la presse écrite, la radio est le média auquel les citoyens font le plus confiance pour s'informer.¹²³³ Avec un taux d'utilisation moyen journalier de 3 h 19 et une audience moyenne de 68,9% du public en 2014, la radio reste un média de premier plan en Communauté française.¹²³⁴ D'après une étude de 2008 du CIM, la radio représente un quart du temps consacré aux médias et occupe la deuxième place des médias les plus écoutés après la télévision.¹²³⁵ Cette confiance peut se justifier par les caractères de ce média qui est « souple, facile et peu onéreux à mettre en œuvre, interactif, capable de susciter le dialogue et la participation des auditeurs ».¹²³⁶

Pour toutes ces raisons, les auditeurs de la radio doivent jouir d'une offre radiophonique diversifiée, présente sur plusieurs plates formes (RNT, Internet, FM, DAB, etc.). Le public doit être libre d'accéder aux messages radiophoniques pour s'informer, se divertir, s'éduquer et se cultiver. En Communauté française, les techniques d'accès ou modes de diffusion radiophonique sont autant diversifiées. La bande FM, la radio numérique terrestre (RNT) et le web (Internet) sont les principaux modes d'accès du public à l'antenne des différentes radios autorisées à fonctionner.

§ 1. La bande FM

C'est la voie hertzienne terrestre analogique, c'est-à-dire la bande FM. C'est un bien public géré par les autorités publiques. La radio FM est un procédé de radiodiffusion de programmes radiophoniques en modulation de fréquence (ou de l'anglais Frequency Modulation) dans la gamme des très hautes fréquences, en sigle VHF (de l'anglais Very High Frequency). Il s'agit de l'émission et de la transmission par procédé radioélectrique (ondes hertziennes) de programmes variés.¹²³⁷ En effet, les ondes électromagnétiques qui permettent d'écouter la radio se divisent en trois types : FM (Frequency Modulation), AM (Modulation d'amplitude) et les grandes ondes. La bande FM représente la diffusion en modulation de fréquence et va de 87,5 MHz à 108MHz. La bande AM permet de diffuser à des distances plus grandes que la bande FM. Ce sont des fréquences qui vont de 2300 kHz à 26100 kHz. Les grandes ondes sont de plus en plus rares.

D'après McDowell Tony, malgré l'avènement de nouvelles technologies de diffusion, « une majorité des auditeurs de la Communauté française consomme toujours la radio à travers le réseau FM. En 2012, 81,7% des auditeurs l'écoutaient sur un poste de radio classique, 77% à travers l'autoradio dans la voiture. L'audience de ces moyens de consommation écrase celle issue du numérique : la télévision (19,3%), l'ordinateur (14,6%), le GSM (8,8%), le lecteur mp3 (3,4%) ».¹²³⁸

Mais comme nous l'avons dit dans les développements précédents, les pouvoirs publics interviennent dans l'attribution de cette fréquence aux éditeurs de services sonores pour deux raisons : une raison de contraintes technologiques de la bande FM et une raison d'équilibre et de pluralisme. Comme l'a constaté dans son étude, McDowell Tony, dans la plupart des pays de l'Union européenne, la voie hertzienne terrestre analogique ou mieux, la bande FM, est complètement saturée. Pour le

¹²³³ CSA, op. cit., p.22.

¹²³⁴ CSA, citant CIM radio-Wave 2015-1.

¹²³⁵ CSA, op. cit., p. 11 citant l'étude du CIM de 2008.

¹²³⁶ Idem, p. 13.

¹²³⁷ T. MCDOWELL, «Les attitudes et stratégies des groupes radios en Fédération Wallonie-Bruxelles face aux nouvelles technologies médiatiques. Étude des groupes RTBF, RTL, NRJ et Twizz », Mémoire de master en information et communication à finalité journalisme, Bruxelles, ULB, Faculté de philosophie et lettres, année académique 2012-2013, p. 4.

¹²³⁸ Idem, p. 17.

développement du paysage radiophonique et l'amélioration de son offre, il faut recourir à la voie numérique terrestre.¹²³⁹

§ 2. La distribution des services sonores par câble

En Communauté française ou même en Belgique, l'accès aux services sonores de radiodiffusion est aussi facilité par la distribution par câble tant coaxial que bifilaire. Le câble coaxial est la plateforme historiquement consacrée à la télédistribution en Belgique. Selon le CSA, elle est disponible dans plus de 90% des foyers et permet d'accéder à un nombre important de chaînes de télévision et de radio.¹²⁴⁰ Il existe plusieurs câblodistributeurs en cette communauté. Le plus important est celui de Proximus (xDSL-IPTV), une société anonyme dont l'État belge est actionnaire majoritaire à 53,5%). Ce câble de Proximus est aussi appelé câble bifilaire, c'est-à-dire constitué de deux fils de cuivre (ou de fibre optique dans certains cas), couvre l'ensemble du territoire et fut d'abord utilisé comme réseau de téléphonie et de transmission de données. Actuellement, il sert de support à la télévision numérique (IPTV) sur le réseau xDSL de Proximus en utilisant du matériel de décodage. Il permet ainsi l'accès à plusieurs chaînes de télévisions et de radio en haute définition.

§ 3. La radio numérique terrestre (RNT)

À la suite de la pénurie de fréquences et la saturation de la bande FM, la numérisation de la diffusion hertzienne de la radio représente un enjeu de premier plan pour ce média dont le rôle est essentiel en matière de pluralisme et de diversité culturelle. La transmission numérique est la transmission de signaux codés sous la forme de données binaires. Alors que la radio analogique se transmet via des ondes, la radio numérique l'est par données binaires : 1 et 0. En Belgique, cette forme de diffusion de la radio est disponible sous différentes formes : la radio numérique terrestre, la radio IP (Internet Protocol ou la radio en ligne), la télévision et la radio hybride (une combinaison de la radio numérique terrestre et de la radio IP).¹²⁴¹ Techniquement, la radio numérique terrestre s'articule autour de bloc ou ensemble constitués par un bouquet de programmes et autres services de diffusion de données. Au sein d'un bloc, tous les programmes et services sont solidaires et diffusés dans des conditions identiques. Un bloc peut contenir cinq programmes radio stéréophoniques, des données associées aux programmes et divers services de diffusion de données indépendantes des programmes.¹²⁴²

Alors qu'en FM, un émetteur est nécessaire à chaque programme diffusé, en DAB un émetteur diffuse l'ensemble du bloc constitué de plusieurs programmes, des données associées et d'autres services de diffusion de données. En studio, la radio conçoit son programme sonore et lui associe éventuellement des textes, des images et d'autres informations. Les fréquences allouées aux DAB sont sur deux bandes de fréquences : la bande III (174-240 MHz, 38 blocs) et la bande L (1452-1492 MHz, 16 blocs). Les programmes sont encodés en format MUSICAM et sont ensuite multiplexés dans un multiplexeur d'ensemble dans lequel on indique pour chaque programme le débit qui lui est accordé, la redondance de son signal, le nom du programme, le type du programme et bien d'autres informations. À la sortie de ce multiplexeur d'ensemble, on obtient un flux DAB qui est ensuite amplifié pour pouvoir être diffusé.¹²⁴³ La clé de la production est donc le codage numérique, c'est-à-

¹²³⁹ Idem.

¹²⁴⁰ Idem.

¹²⁴¹ Ibid.

¹²⁴² F. GOUPIL, « La radio numérique » Rapport de recherche de D.E.S.U. de droit de l'audiovisuel, Aix-en-Provence, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-en-Provence, Faculté de droit et de science politique, année 2003-2004, p. 9.

¹²⁴³ Idem, p. 10.

dire la dématérialisation du son qui s'affranchit du support magnétique et devient de ce fait une donnée informatique comme une autre. Plus de bande magnétique ni de copie. Pour la réception, il faut être équipé de nouveaux récepteurs. Sur ces récepteurs, la notion de fréquence a disparu pour laisser la place aux noms des radios que l'on peut écouter.¹²⁴⁴

La radio numérique terrestre constitue un outil supplémentaire efficace qui permet au public, depuis peu, d'accéder effectivement aux discours radiophoniques dans les sociétés démocratiques et présente les avantages suivants :

- 1° le signal numérique coûterait moins cher à l'émission que le signal analogique ;
- 2° une meilleure qualité de réception et de qualité sonore ;
- 3° la numérisation de la radio entraîne une convergence des services de télécommunication numériques et de la radiodiffusion ;
- 4° lors du chevauchement des zones d'émission de deux antennes, le signal DAB (digital audio bande) est renforcé et permet une couverture plus étendue ;
- 5° il permet, grâce à son mode de codage, de diffuser sept programmes sur une fréquence, ce qui est impossible en analogie ;
- 6° elle gratuite et mobile ;
- 7° elle permet une extension de l'offre grâce au multiplexage, c'est-à-dire que plusieurs stations de radio peuvent être diffusées au sein d'un même signal.¹²⁴⁵

L'Union internationale des télécommunications (UIT), qui est l'agence spécialisée de l'ONU chargée de la coordination mondiale des télécommunications et des services, considère la numérisation de la radiodiffusion comme « un moyen d'établir une distribution plus appropriée et plus juste de l'information dans les communautés. Elle permet d'utiliser les technologies existantes afin de connecter ces communautés mal desservies, mal informées ». ¹²⁴⁶

En Communauté française, elle est transmise via la norme DAB/DAB+ et nécessite l'acquisition d'un récepteur compatible. Comme la radio FM et la radio AM, elle est gratuite, anonyme et mobile. C'est l'équivalent de la télévision numérique terrestre (TNT) pour la radio. C'est la RTBF qui a été choisie par le CSA et la Communauté française pour l'expérimentation de la diffusion numérique sur la norme DAB et qui est la pionnière de l'utilisation de la bande audio digitale broadcasting (DAB). Depuis 2010, la RTBF a réalisé ses premiers essais avec la norme définitive DAB+. D'autres radios privées ont reçu l'autorisation d'expérimenter techniquement cette norme mais n'en distribuent pas encore auprès des auditeurs. Elle constitue certes une révolution par la création de nouvelles stations de radio et de nouveaux programmes et remplacera la bande FM.

§ 4. Le web radio

Du point de vue de l'accessibilité des services sonores diffusés sur Internet, dans sa recommandation relative au périmètre de la régulation des services de médias audiovisuels, le CSA considère que « le web TV et le web radio, utilisables par le plus grand nombre et d'accès facile, offrent un mode

¹²⁴⁴ Ibid.

¹²⁴⁵ CSA, « Consultation publique sur le développement de la radio numérique terrestre », URL : http://csa.be/system/documents_consultations_files/127/original/CSA_sept2011_consultation_RNT.pdf ?1

¹²⁴⁶ UIT, in http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2006/11.html

d'expression démocratique par excellence et une occasion unique de développer l'initiative et le pluralisme ». ¹²⁴⁷

En effet, les webradios étant des radios qui diffusent leurs programmes sur Internet (IP) présentent certains avantages :

- 1° ils permettent l'interactivité à l'inverse de la radio classique (sur FM) qui est reçue à sens unique (la webradio est un lieu de discussion, d'échange et de dialogue) ;
- 2° ils diffusent directement sur leurs sites web ;
- 3° ils sont accessibles à tous et faciles à mettre en œuvre pour autant qu'on soit connecté à Internet ;
- 4° ils sont facilement téléchargeables pour être écoutés n'importe où, n'importe quand et sans besoin d'avoir une connexion sur Internet ;
- 5° avec le système du podcast, l'auditeur peut s'abonner aux flux de ses émissions préférées qui seront alors téléchargées automatiquement à chaque nouvelle édition disponible en ligne.

Les radios, maRadio.be (créée en avril 2014 en SCRL et dont le siège social à Bruxelles) est un modèle de webradio. Il en est de même de Radiomy, Orange radio, Radioline. ¹²⁴⁸ Au 31 décembre 2014, 31 services sonores ou webradios déclarés au CSA figuraient au registre des services des éditeurs de services sonores sur nouvelles plateformes consultables sur l'URL : www.csa.be/documents/180.

§ 5. Les réseaux sociaux et les autres plateformes

L'ère n'est plus des médias mono-support comme c'était le cas avant l'avènement de la révolution technologique. Désormais, les radios privées autorisées en Communauté française se déploient aussi sur les réseaux sociaux : Facebook, Twitter, pour permettre une large diffusion de leurs messages et faciliter leur accessibilité à un public diversifié (les jeunes notamment). Certaines radios privées sont aussi accessibles par satellite en utilisant une antenne parabolique ou satellitaire et un décodeur. Par ailleurs, si la radio ne dispose pas d'un site Internet, le CSA publie également des informations de base la concernant sur son propre.

Pour clôturer ce chapitre sur les services privés de radiodiffusion sonore, il convient de noter, pour l'essentiel, que des missions de service public leur sont attribuées par les pouvoirs publics communautaires qui les précisent dans un cadre légal et réglementaire clair et adapté à leur évolution. Les uns sont soumis à un régime d'autorisation, d'autres sont soumis à un régime déclaratif, selon la voie de diffusion. Constitués en société commerciale ou en ASBL, ils sont dotés des structures décisionnelles et de gestion et fonctionnent avec des moyens techniques (radiofréquences) et financiers mis à leur disposition par les mêmes pouvoirs. Les uns recourent généralement à la publicité commerciale et au parrainage comme ressources de financement, les autres, ceux dotés d'un statut associatif ou d'expression, bénéficient des subsides publics. Pour être accessibles au public, ces médias diffusent leurs programmes par voie hertzienne terrestre analogique, par voie numérique, par Internet, par satellite ou sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.). Tous font l'objet d'un contrôle annuel du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA qui peut prendre des sanctions

¹²⁴⁷ CSA, « Rapport d'activités 2014 », op. cit., p. 10.

¹²⁴⁸ CSA, « Les plateformes d'accès », in www.csa.be

administratives à leur encontre s'il constate une violation aux lois, aux décrets et aux règlements en matière audiovisuelle.

En définitive, en faisant un tour d'horizon des médias audiovisuels de la Communauté française, nous avons constaté que l'histoire de l'audiovisuel communautaire francophone est liée à l'histoire politique de l'État belge qui en a conservé le monopole jusqu'à la communautarisation de la radiodiffusion dans les années 1970. De nouveau, la Communauté française en a gardé le monopole jusqu'en 1987 avec le décret du 17 juillet 1987 relatif à la radiodiffusion qui a libéralisé le secteur en introduisant une logique commerciale, par la mise en concurrence de chaînes privées avec la RTBF. Nous avons également constaté que les médias publics (RTBF) coexistent avec les médias audiovisuels privés. Tous sont reconnus institutionnels et leurs rôles dans le fonctionnement de la démocratie belge sont réaffirmés soit dans les décrets organisateurs, soit dans des conventions conclues avec le gouvernement communautaire. Leur développement est assuré par un cadre juridique mis à jour constamment à la suite des évolutions technologiques. Mais l'action des pouvoirs publics communautaires est prépondérante et se manifeste dans la nomination des membres du conseil d'administration des médias du secteur public ou dans la détermination des obligations à accomplir par les médias privés et dans le contrôle de ces derniers.

Tous réalisent des missions de service public (information, éducation, promotion culturelle et divertissement). Les uns assument des missions de service public organique, les autres exécutent des missions de service public fonctionnelles. Formellement organisés et structurés, tous disposent d'organes de décision et de gestion. Ils diffusent tous de l'information et recrutent des journalistes professionnels. D'autres recourent au bénévolat ou à des pigistes dans la réalisation de ces mêmes missions.

Des corporations sont aussi organisées au sein de chacun d'eux. Tous sont presque sous le contrôle de l'autorité administrative indépendante de régulation, CSA qui leur attribue les fréquences et les autorisations et qui vérifie l'exécution par ces derniers, des obligations légales, décrétales et conventionnelles, sauf certains qui sont sous contrôle de l'autorité de tutelle, le ministère ayant l'Audiovisuel dans ses attributions (les radios d'école et les télévisions locales). Pour réaliser leurs missions de service, les uns bénéficient des subsides communautaires mais tous recourent à la publicité comme mode de financement, sauf les radios d'école et certaines radios indépendantes qui craignent l'influence de la publicité sur la qualité de leurs contenus. D'autres bénéficient de la solidarité de ceux qui diffusent de la publicité commerciale.

L'accès du public à leur antenne est rendu possible par différents modes de diffusion : la voie analogique terrestre, les câbles, la TNT, la RNT, les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.), Internet (IP, podcast, etc.). La distribution de tous les services de médias audiovisuels est assurée par des distributeurs de services et des opérateurs de réseaux contrôlés par le CSA, institué par le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels comme l'autorité administrative indépendante de régulation, doté de la personnalité juridique et des pouvoirs d'administration, de réglementation, de contrôle et de sanction, etc.

TITRE II - ÉTUDE COMPARÉE DES MÉDIAS AUDIOVISUELS CONGOLAIS

La Constitution actuelle de la RDC institue un Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) chargé de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi. Il veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse en RDC réserve son troisième titre, c'est-à-dire les articles 50 à 72, aux médias audiovisuels mais ne règle pas le secteur des médias communautaires et associatifs.

L'article 50 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse en RDC, définit la communication audiovisuelle comme étant « la mise à la disposition du public par voie hertzienne ou par câble, fibre optique ou autres procédés, des sons, des images, des documents des données ou messages de toutes sortes ». En effet, selon cette disposition, la communication audiovisuelle est libre. Toute personne physique ou morale a le droit de produire, transmettre, recevoir tous les produits de la communication audiovisuelle et d'y participer sous réserve de l'ordre public, des droits d'autrui et des bonnes mœurs. La pluralité de l'offre audiovisuelle est également garantie par la Constitution et par la législation en matière de presse qui distingue, parmi les médias audiovisuels : le service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision et les entreprises privées de radiodiffusion sonore et de la télévision.

Nous rappelons au passage que le législateur congolais range les médias audiovisuels associatifs et communautaires (stations de radio et de télévision) dans la même catégorie des entreprises privées de radiodiffusion sonore et de télévision dont le statut est soit commercial, soit associatif, contrairement au décret coordonné sur les services de médias audiovisuels de la Communauté française qui classe ces médias dans la catégorie des services privés de radiodiffusion sonore. Il ne règle pas non plus les radios scolaires et académiques qui existent pourtant dans certaines écoles ou institutions académiques du pays.

La présente étude consiste en une vérification descriptive de nos trois hypothèses de travail dans le fonctionnement de ces différents médias. Ces derniers sont-ils institutionnellement et juridiquement reconnus ? Sont-ils structurés et fonctionnent-ils professionnellement, c'est-à-dire de manière responsable et indépendante ? Sont-ils accessibles à la majorité des Congolais. L'étude du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) (Chapitre I), des services publics de la radiodiffusion sonore et de la télévision (chapitre II), celle des entreprises privées de radiodiffusion sonore et de la télévision (chapitre III) ainsi que celle des médias privés associatifs et communautaires (chapitre III), constituent l'essentiel de ce titre.

CHAPITRE I — LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication en sigle, CSAC, est l'instance administrative, censée être indépendante, de régulation des médias de la RDC. Il a été créé par la loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, en application de l'article 212 de la Constitution. Il fonctionne comme une institution d'appui à la démocratie naissante, en remplacement d'une autre instance qui a aussi joué le même rôle, après sa mise en place par les accords de paix de Sun City, en Afrique du Sud, en 2002.

Pour mieux répondre à la problématique sur sa réelle nature et son indépendance par rapport aux autres institutions étatiques en RDC, l'étude de cette institution dans ce chapitre, consiste à examiner les règles de son organisation structurelle et de son fonctionnement, de ses pouvoirs, de ses moyens d'action, après un examen de son historique.

Section 1 — L'historique et le statut

Pour bien cerner le fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, il convient d'en connaître les origines (paragraphe 1) et le statut que les pouvoirs publics congolais lui attribuent (paragraphe 2).

§ 1. L'origine

La Constitution du 18 février 2006 consacre le principe classique de la séparation des pouvoirs en RDC et crée des institutions d'appui à la démocratie, dont le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, prévu à l'article 212 comme un organe spécialisé destiné à réguler les médias, outils indispensables dans l'édification d'un État de droit. En effet, l'institutionnalisation du CSAC est consécutive à l'émergence du multipartisme et du pluralisme médiatique à partir du 24 avril 1990. L'idée de créer une instance de régulation des médias et de la communication est venue de la Conférence nationale souveraine, en 1992, après un diagnostic assez négatif de la presse de l'époque. Les États généraux de la presse en 1995 sont revenus sur les recommandations de la CNS en la matière mais l'installation de cette instance n'a jamais été effective jusqu'aux accords de paix de Sun City, en Afrique du Sud, en 2002.

Dans l'entre-temps depuis le 24 avril 1990, une nouvelle dynamique des médias congolais caractérisée par une floraison de titres de journaux et une ouverture de l'espace audiovisuel aux initiatives privées, a vu le jour. Avec le temps, cette dynamique a pris des proportions inédites au point de provoquer la prolifération des médias, au mépris, aussi bien de la qualification des professionnels du secteur que de la qualité de l'information produite ou des programmes diffusés. Les pouvoirs publics déliquescents de l'époque n'ont pas non plus mis en place un cadre légal et réglementaire capable de contenir et de canaliser cette presse qui a profité du vide juridique pour fonctionner dans une anarchie, en dehors de tout contrôle.

À l'issue des États généraux de la presse de 1995, une première loi sur la presse a été élaborée. Il s'agit de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse. Cette loi se référant à la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Pacte international sur les

droits civiques et politiques, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, a mis en place un cadre devant régir la presse écrite et la presse audiovisuelle. Elle a chargé le ministère de l'Information et de la Presse du contrôle de la neutralité des médias publics, en attendant la mise sur pied d'une structure légale chargée de gérer cette compétence. Le même texte a prévu en quelque sorte, la création d'une structure de régulation par la loi au sens large du terme.

Dans une première tentative visant à remédier aux différents maux dont souffre le secteur de la presse en général, une Haute autorité des médias (HAM) a été instituée pendant la période de la transition à la suite du Dialogue inter congolais et des accords de paix de Sun City. Celle-ci a joué le rôle de la première instance de régulation qui a fonctionné dans le pays jusqu'à l'institutionnalisation du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication. Mais elle a souffert, dans sa substance, de nombreuses interférences des acteurs politiques congolais l'empêchant d'accomplir sa mission. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication a ainsi remplacé la Haute autorité des médias dans la logique du législateur congolais d'être l'arbitre entre la presse et les pouvoirs publics d'une part et entre la presse et son public d'autre part, tout en garantissant la liberté de la presse, l'accès du public à son antenne et le respect de sa législation par toutes les parties concernées.

§ 2. Le statut

La loi citée ci-dessus fixe, en son article 2, le statut du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication comme une institution indépendante d'appui à la démocratie, autonome et dotée de la personnalité juridique. La reconnaissance du CSAC comme une instance administrative indépendante implique certains attributs liés à ce statut que nous avons suffisamment développés dans l'étude de l'organe de régulation des médias audiovisuels de la Communauté française de Belgique dans le titre précédent. Pour ne pas nous répéter, nous renvoyons le lecteur à ce développement.

Section 2 — Les missions et l'organisation structurelle

Pour une meilleure appréciation du rôle que joue le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, il convient de connaître ses missions (paragraphe 1) et sa composition (paragraphe 2).

§ 1. Les missions

Les missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication sont fixées par l'article 8 de la loi précitée. Il s'agit notamment de :

- 1° garantir la liberté de la presse, de l'information et de tout autre moyen de communication des masses ;
- 2° assurer la protection de la presse ;
- 3° veiller au respect de la déontologie en matière d'information ;
- 4° veiller à l'accès équitable des partis politiques, des associations et de toute autre personne aux moyens officiels d'information et de communication.

L'article 11 confère des attributions supplémentaires au CSAC qui nous semblent constituer des moyens d'action dans la réalisation des missions ci-dessus. Il s'agit de :

- 1° élaborer son règlement intérieur ;
- 2° garantir le droit de la population à une information pluraliste, fiable et objective ;
- 3° mener en cas de conflit, des actions de médiation entre les différents protagonistes et intervenants dans le domaine des médias ;
- 4° assurer la neutralité et l'équité des médias publics ainsi que privés commerciaux, associatifs et communautaires ;
- 5° veiller à la conformité, à l'éthique, aux lois et aux règlements de la République, des productions des radios, des télévisions, du cinéma, de la presse écrite et des médias en ligne ;
- 6° veiller au respect de la loi fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse en République Démocratique du Congo ;
- 7° promouvoir le développement technique et l'accès de médias congolais aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- 8° veiller à la qualité de production des médias du secteur tant public que privé et en promouvoir l'excellence ;
- 9° donner des avis techniques « a priori » ou « a posteriori » sur toutes les matières concernant les médias audiovisuels, la presse écrite et électronique ;
- 10° donner un avis conforme avant toute attribution des fréquences et avant toute délivrance du récépissé de la presse audiovisuelle, écrite et électronique aux impétrants ;
- 11° s'assurer du respect du cahier des charges par les opérateurs de l'audiovisuel ;
- 12° veiller à la diffusion de la culture de la paix, de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des informations favorisant le développement socio-économique ;
- 13° œuvrer pour la production des émissions, des programmes, des documentaires éducatifs et d'articles de journaux respectueux des valeurs humaines, notamment la dignité de la femme ainsi que de la jeunesse et des groupes vulnérables ;
- 14° amener les organisations à faire observer le code d'éthique et de déontologie par les professionnels des médias ;
- 15° encourager l'implantation des médias dans les milieux ruraux : la radiodiffusion sonore, la télévision, la presse écrite, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et l'internet ;
- 16° encourager les médias à assurer la formation continue, le recyclage et le professionnalisme de leurs membres ;
- 17° veiller à la valorisation de la culture nationale à travers les médias ;
- 18° prendre des décisions et/ou des directives applicables à tout intervenant sur les médias, notamment en période électorale ;
- 19° veiller au respect des normes sur la publicité et le sondage d'opinion ;
- 20° prendre toutes les mesures nécessaires en vue de protéger les enfants des effets néfastes et pervers de l'internet ;

21° déposer son rapport périodique et annuel à l'Assemblée nationale et au Sénat.

§ 2. La composition structurelle et les incompatibilités

A. La désignation des membres

D'après l'article 24 de la loi instituant le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, le Conseil est composé de quinze membres désignés de la manière suivante :

- a) 1 membre par le président de la République ;
- b) 2 membres par l'Assemblée nationale ;
- c) 2 membres par le Sénat ;
- d) 1 membre par le gouvernement
- e) 1 membre par le Conseil supérieur de la magistrature ;
- f) 3 membres par les associations des professionnels des médias, à raison d'un membre pour chaque secteur (radio, télévision et presse écrite) ;
- g) 1 membre représentant du secteur de la publicité ;
- h) 1 membre par le Conseil national de l'ordre des avocats ;
- i) 1 membre par les associations des parents d'élèves et d'étudiants ;
- j) 2 membres par les associations de défense des droits des professionnels des médias.

Selon la même disposition, cette désignation tient compte de l'expertise dans le secteur des médias, de la représentation nationale et de la parité homme-femme. Bien que ces désignations proviennent de plusieurs sources, l'article 26 prévoit l'investiture de tous les membres du Conseil par ordonnance présidentielle. Avant d'entrer en fonction, ils sont présentés à la Nation successivement par l'Assemblée nationale et le Sénat siégeant en séance plénière. Les conditions de désignation à la fonction de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont prévues à l'article 25, aux termes duquel : « Nul ne peut être membre du Conseil s'il ne remplit pas les conditions suivantes :

- 1° être de nationalité congolaise ;
- 2° être âgé de 30 ans au moins et de 70 ans au plus ;
- 3° être titulaire d'un diplôme de licence au moins ou d'un diplôme jugé équivalent et justifier d'une bonne expérience professionnelle d'au moins dix ans dans un domaine pouvant présenter un intérêt pour le Conseil ;
- 4° produire un extrait de casier judiciaire vierge, une attestation de bonne conduite, vie et mœurs en cours de validité et un certificat de nationalité ».

Des règles sont prévues par la loi instituant le CSAC pour prévenir les conflits d'intérêt dans lesquels pourraient se trouver confrontés les membres de cette instance. Il y a conflit d'intérêt quand un membre un confronté à une situation dans laquelle l'intérêt de la chose publique est mis en balance avec son intérêt personnel.

B. Les incompatibilités

Les fonctions de membre du Conseil sont incompatibles avec :

- 1° tout emploi public ou privé dans le secteur des médias ;
- 2° tout mandat public dans une institution de la République ;
- 3° la qualité de membre des forces armées, de la police nationale, des services de sécurité, de fonctionnaire, de mandataire public ;
- 4° la fonction de membre des cabinets politiques et du personnel d'appoint des institutions de la République ;
- 5° la fonction de cadre politique de la territoriale ;
- 6° toute responsabilité au sein d'un parti politique ;
- 7° tout emploi dans les missions diplomatiques, consulaires ou des organisations internationales accréditées dans notre pays.

De même, les membres et agents du Conseil ne peuvent directement ou indirectement exercer des fonctions, recevoir d'honoraires, ni détenir d'intérêts, dans une entreprise de l'audiovisuel, du cinéma, de la presse écrite, de la publicité ou de la communication. Ils ne peuvent pas non plus bénéficier pour eux-mêmes, ni par personne interposée, des documents ou d'autorisation relatifs à un service de communication audiovisuelle, de presse écrite ou électronique. Les membres du Conseil ainsi que toute personne ayant, à un titre quelconque, participé à ses travaux, sont tenus au secret professionnel et à la confidentialité pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance durant leurs fonctions, sous peine de sanctions prévues par le Code pénal. Tout membre du Conseil qui manque à ses obligations est passible de sanctions déterminées par le règlement intérieur, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en la matière. Les membres du Conseil sont justiciables devant la Cour d'appel.

C. Les organes

Les organes du Conseil sont :

- 1° l'assemblée plénière ;
- 2° le bureau ;
- 3° les commissions permanentes ;
- 4° les coordinations provinciales.

1. L'assemblée plénière

L'assemblée plénière est l'organe de décision du Conseil. Elle est composée de quinze membres qui forment le Conseil. Elle se réunit deux fois par mois sur convocation du président du Conseil. Ses séances sont publiques. Toutefois, le président peut décréter le huis clos. À sa première réunion, l'assemblée plénière met en place un bureau provisoire composé du doyen d'âge, assisté de deux

membres les moins âgés. Il est chargé de diriger les travaux relatifs à l'élaboration, à l'adoption du règlement intérieur et à l'élection des membres du bureau définitif. Après son adoption, le règlement intérieur n'entre en vigueur que si la Cour constitutionnelle le déclare conforme à la Constitution endéans quinze jours. Passé ce délai, il est réputé conforme. Conformément aux modalités fixées par le règlement intérieur du Conseil, l'assemblée plénière élit les membres du bureau définitif. Elle peut mettre fin, dans les mêmes conditions, aux fonctions d'un membre du bureau. L'assemblée plénière ne siège valablement qu'à la majorité des membres qui la composent. Elle ne prend ses décisions que si les deux tiers de ses membres sont présents.

2. Le bureau

Le bureau est l'organe d'exécution et de gestion du Conseil. Il est composé de cinq membres, à savoir : un président, un vice-président, un rapporteur, un rapporteur adjoint et un questeur. Le bureau élabore le projet du budget du Conseil conformément à la loi financière et le transmet au gouvernement après son adoption. Il dispose d'un cabinet composé d'un personnel politique et d'un personnel d'appoint dont le nombre et les attributions sont déterminés par le règlement intérieur. Le président représente le Conseil vis-à-vis des tiers et l'engage dans les limites des pouvoirs qui lui sont reconnus par le règlement intérieur. Dans l'accomplissement de sa tâche, le bureau du Conseil dispose des services techniques, à savoir :

- 1° le centre de monitoring des médias congolais ;
- 2° le secrétariat d'instruction ;
- 3° le service de normalisation.

3. Les commissions

Les commissions sont des organes permanents chargés de traiter des questions spécifiques ayant trait aux missions du Conseil. Elles sont au nombre de trois, à savoir :

- 1° la commission juridique chargée de l'enregistrement et de l'examen des plaintes, de la réglementation et des avis ;
- 2° la commission technique chargée du contrôle de médias et de la conformité de la publicité ;
- 3° la commission socio-économique chargée des études, de la promotion et du développement de médias.

4. La coordination provinciale

Compte tenu de la complexité du territoire congolais et dans un but de décentralisation de service public, la coordination provinciale est chargée de l'exécution des missions du Conseil en province. Elle est dirigée par un coordonnateur, assisté d'un coordonnateur adjoint. Elle est dotée d'une extension de trois services techniques du bureau et dispose d'un personnel technique et administratif.

Section 3 — Les pouvoirs et les moyens d'action

Pour mener à bon port ses missions et ses attributions, le Conseil dispose d'un pouvoir de sanction, de ressources et d'un patrimoine.

§ 1. Le pouvoir de sanction

Le régime disciplinaire et de sanction est prévu par les articles 57 à 74 de la loi instituant le CSAC. Il prévoit des sanctions administratives, des sanctions civiles et des sanctions pénales devant les juridictions pénales saisies par le Conseil si les faits reprochés sont constitutifs d'infraction à la loi pénale, en cas d'utilisation d'une fréquence autre que celle qui a été attribuée, en cas de diffusion en violation d'une suspension, en cas de diffusion irrégulière, c'est-à-dire ne satisfaisant pas aux formalités légales, en cas de prêt de sa dénomination. Le Conseil est saisi par toute personne morale ou physique d'une plainte à charge de toute entreprise des médias dont le professionnel viole les règles d'éthique et de déontologie journalistique en matière d'information. Il peut se saisir d'office.

Le règlement intérieur fixe les règles de procédure devant le Conseil qui constate et sanctionne les cas suivants :

- 1° le non-respect du cahier des charges ou des modifications substantielles du format ;
- 2° l'exercice illégal de la profession journalistique ou de tout autre métier lié à la presse et à la communication audiovisuelle ;
- 3° la modification illicite du capital social et des modalités de financement ;
- 4° le prêt illicite de la raison sociale ou la pratique illégale de prête-nom ;
- 5° le refus de fournir les informations exigées par le Conseil ;
- 6° la diffusion illicite des programmes de radiodiffusion sonore ou de télévision ou perturbation des fréquences attribuées aux tiers ;
- 7° la non-communication des tarifs à ses utilisateurs ;
- 8° la diffusion frauduleuse des programmes d'autres stations de radio et chaînes de télévision ;
- 9° la non-observation des sanctions prononcées par le Conseil ;
- 10° la diffusion frauduleuse des programmes, films, documentaires et émissions protégées par la législation relative aux droits d'auteur.

Outre les sanctions judiciaires (amendes, confiscations et prison, etc.), le Conseil peut :

- 1° infliger des sanctions administratives aux entreprises de médias en rapport avec les violations des règles d'éthique et de déontologie ;
- 2° requérir la saisie des documents, films, vidéocassettes ou tout autre support se rapportant aux médias ;
- 3° suspendre une station de radiodiffusion et de télévision ou un organe de presse écrite pour une période n'excédant pas trois mois ;

- 4° décider de la suspension ou de la suppression d'une émission, d'un programme, d'une chaîne de télévision ou d'une station de radio publique ou privée ou d'une rubrique d'un organe de presse ;
- 5° requérir auprès des juridictions compétentes le retrait provisoire ou définitif de la fréquence attribuée.

Malgré tout ce pouvoir reconnu par la loi au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, il est constamment en conflit de compétence avec le ministre de l'Information et de la Presse qui continue à exercer un pouvoir de contrôle et de sanction sur les médias. Tel est le cas par exemple des coupures intempestives du signal de la Radio France internationale (RFI), notamment celle de juillet 2009 par le même ministre de la Communication et des Médias qui l'a accusée de « démoraliser » les troupes au front. Ledit signal ne sera rétabli que quinze mois après, après une visite de certains responsables du Conseil supérieur de l'audiovisuel français.

§ 2. Les moyens d'action

Pour la réalisation de ses missions et de ses attributions, le Conseil dispose de ressources humaines et de ressources financières ainsi que d'un patrimoine. Les ressources humaines sont constituées d'un personnel politique et d'appoint rattaché au bureau ainsi que d'un personnel administratif et technique recruté conformément au règlement intérieur. Les ressources financières sont constituées d'une dotation publique. Celle-ci comprend la rémunération, le fonctionnement et l'investissement. Elle est octroyée au Conseil par le gouvernement selon la procédure d'usage. Le Conseil peut obtenir des dons et legs dont la valeur est inscrite au budget de l'État de l'année de leur libération.

Le patrimoine du Conseil comprend :

- 1° le patrimoine hérité de la Haute autorité des médias (la HAM) ;
- 2° les biens meubles et immeubles mis à sa disposition par l'État à titre de cession ;
- 3° les acquisitions provenant de la dotation, des dons et legs.

Pour conclure ce chapitre sur le CSAC, il convient de signaler que les compétences du CSAC sont aussi en concurrence avec celles de l'autorité de régulation des postes et des télécommunications qui contrôle les aspects techniques et qui attribue les fréquences radiophoniques après avis conforme du même ministre. C'est la même autorité qui octroie les autorisations après avis préalable du CSAC. L'autre fait inquiétant est la désignation de certains membres par l'exécutif. Il aurait fallu laisser cette compétence au Parlement qui désignerait les membres du CSAC parmi les membres de la société civile, des associations professionnelles des médias, de l'église, du corps scientifique, du barreau, du Conseil supérieur de la magistrature, de l'Ordre des avocats, des organisations féminines. Cette désignation est de nature à remettre en cause l'indépendance de cette instance de régulation. En outre, la présence d'un personnel politique au sein du bureau du Conseil n'est pas justifiée. Il est urgent de réformer la loi pour retirer toute compétence au ministre de l'Information et de la Presse en matière de régulation des médias.

Il en va de même de l'attribution de radiofréquences et de l'octroi de l'autorisation. En effet, en réalité le CSAC ne fonctionne pas comme une autorité de régulation tant il ne peut pas assigner des fréquences et octroyer de permis. Il opère comme un organe chargé de vérifier le contenu des médias et pas plus. Parfois, les professionnels ou même les dirigeants des médias publics ne se comportent pas comme concernés par la régulation du CSAC.

C'est le cas d'un journaliste de la RTNC qu'il a suspendu mais qui a refusé d'appliquer la suspension prononcée, sans encourir des sanctions de la part de ses chefs qui craignent de subir les représailles du ministre attitré (aux mêmes origines tribales que lui).¹²⁴⁹

¹²⁴⁹ Congo 7sur 7 CD, « Lushima Djaté défie le CSAC », édition en ligne du 3 mars 2015, URL : <http://7sur7.cd/new/lushima-defie-le-csac/>

CHAPITRE II — LES SERVICES PUBLICS DE LA RADIODIFFUSION SONORE ET DE LA TÉLÉVISION

Introduction explicative

Les services publics de la radiodiffusion sonore et de la télévision en RDC sont la radio et la télévision nationale congolaise, en signe, la RTNC. Pour la suite de ce chapitre, nous utiliserons cette abréviation. Pour la bonne compréhension de ce chapitre, nous nous proposons de définir la notion de service public et son rôle dans une démocratie. En effet, « la radio et la télévision de service public constituent « un de ces biens, dont les citoyens, en tant que personnes libres et égales ont besoin pour vivre dans une société démocratique ». ¹²⁵⁰ Elles contribuent à former l'espace public et se doivent à cette fin d'offrir aux citoyens une programmation diversifiée. ¹²⁵¹ Pour cela, nous estimons que les médias de service public doivent fonctionner dans l'indépendance, la neutralité et le respect du principe d'égalité de tous devant la loi. Ils ne peuvent en aucune circonstance compromettre l'exactitude et l'objectivité de l'information.

Selon Rumphorst, la notion de service public n'a pas d'équivalent bien que certains la rapprochent de la notion d'« État gouvernement officiel » qui constitue un obstacle à une bonne compréhension de la nature même de la radiodiffusion de service public (qui n'est pas du tout une radiodiffusion d'État, de gouvernement ou officielle). ¹²⁵² Pour cet auteur, ce qu'il faut entendre par « service public de radiodiffusion, c'est le service de radiodiffusion :

- a) fait pour le public,
- b) financé par le public et
- c) contrôlé par le public ».

Le public est la population entière du pays (ou de la région). Le radiodiffuseur public est chargé de desservir ce public. La population entière a un double sens, à savoir :

- a) premièrement, en termes de couverture technique, elle signifie que, dans l'idéal, chaque ménage se trouvant dans la zone de service devrait être en mesure de recevoir les programmes diffusés, rapprochant cette notion de celle de service universel qui est utilisé dans d'autres services publics axés sur les résultats tels que l'eau, le gaz, l'électricité, la téléphonie et les transports publics ;
- b) deuxièmement, elle englobe tous les groupes et secteurs de la société : riches et pauvres, jeunes et vieux, avec ou sans formation, individus avec des centres d'intérêt particuliers.

Ainsi définie, la radiodiffusion de service public est faite pour le public, pour la population tout entière. Il s'en suit à l'inverse, qu'elle n'est pas faite pour le gouvernement, le parlement ou pour un président, pour un parti politique ou pour une église ou pour tout groupe d'intérêts (privés) ou pour les membres d'une coterie. Elle doit être indépendante de toutes ces entités et servir seulement les intérêts de la population, des citoyens. ¹²⁵³ Ainsi comprise, la radiodiffusion de service public doit assurer une

¹²⁵⁰ S. DE PROOST, « Une télévision sans service public. Nouvel espace public, nouvelle légitimité », Médiamorphoses HS, décembre 2004, URL : <http://documents.irevues.inist.fr>, citant Bauduin J., « La R.T.B.F. Radiotélévision de service public : un principe et quelques applications », in « Livre Blanc du Comité de défense du service public de l'audiovisuel », Bruxelles, RTBF, p. 14.

¹²⁵¹ Idem, p. 3.

¹²⁵² W. RUPHORST, op. cit., p. 2.

¹²⁵³ Idem, p.4.

programmation qui comprend des informations, du divertissement, de l'éducation permanente et du développement culturel. Elle doit satisfaire, en termes de contenu et de qualité de production, à des normes professionnelles très sévères. Elle doit enfin, respecter une déontologie stricte et encourager les valeurs civiques et le sens de la responsabilité individuelle au sein de la société.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa Déclaration sur la gouvernance des médias de service public qu'il a adoptée le 15 février 2012 lors de sa 1134^e réunion des Délégués des ministres, considère que « La mission principale des médias de service public consiste à soutenir des objectifs d'intérêt général tels que le progrès social, la sensibilisation du public au processus démocratique, la compréhension interculturelle et l'intégration dans la société, en s'appuyant sur un éventail diversifié de contenu de haute qualité. En tant que source importante d'informations impartiales et d'opinions politiques variées, ils doivent rester indépendants de toute ingérence politique ou économique et respecter des critères rédactionnels élevés d'impartialité, d'objectivité et de probité.

La notion du service public étant déjà élucidée, examinons l'essentiel de ce chapitre qui s'articule sur quatre sections, consacrées à : l'historique de la RTNC et au cadre légal et réglementaire (section 1), son organisation et son fonctionnement (section 2), ses moyens de fonctionnement et son contrôle (section 3), son accessibilité au public (section 4).

Section 1 — Historique et cadre légal et réglementaire

Les origines et le cadre juridique de la radiotélévision nationale congolaise font l'objet de deux paragraphes dont l'un est consacré à l'historique et l'autre au cadre juridique.

§ 1. Historique de la RTNC

L'histoire de la RTNC est construite sur les cendres de la Radio Léo (Léopoldville) créée en 1937 par les pères Jésuites et qui fonctionnait au Collège Albert 1^{er} (actuel collège Boboto). Elle émettait le soir de 18h00 à 19 h, en français et en néerlandais, deux langues qui étaient à l'époque méconnues par la majorité des Congolais. En 1939, une autre radio a été créée par un technicien belge du nom de Jean Hourdebise et, contrairement à la première, celle-ci émettait dans les quatre langues nationales (lingala, kikongo, tshiluba et swahili), rendant ainsi hétérogène son public cible. En 1940, de la fusion de ces deux radios, la première station de radio officielle, la Radio Cong-Belge (RCB), est créée à Léopoldville (actuelle capitale Kinshasa) pour reprendre et jouer le rôle des radios belges de Bruxelles réduites au silence par l'occupant allemand. Cette station, destinée uniquement aux Européens, émettait en deux langues : le français et le portugais et avait pour mission d'apporter les nouvelles du front aux Belges de Belgique et les encourager, à ceux du Congo et d'ailleurs et faire de la propagande pour la Belgique et sa colonie.¹²⁵⁴ En 1949 naîtra la Radio Congo-Belge pour Africains (RCBA) destinée à l'éducation, à la formation et à la mission « civilisatrice » de la colonisation.

À l'indépendance, les deux radios, Radio Congo-Belge (RCB) et Radio Congo-Belge pour les Africains (RCBA) sont fusionnées et donnent naissance à la Radio nationale congolaise (RNC) dont l'initiative de son développement sera reprise par Moïse Tshombe en 1964. Le 23 novembre 1966, la veille du premier anniversaire du régime du président Mobutu, a été inaugurée la télévision nationale en vue de soustraire la population de Kinshasa de l'influence de la télévision du Congo (Brazzaville),

¹²⁵⁴ R. YAV SAMUTELA, « Cours d'histoire de la presse dans le monde et en République Démocratique du Congo », Kinshasa, IFASIC, 2004, p. 34.

le voisin d'en face. Ce média audiovisuel est appelé « Radiotélévision nationale congolaise » et fonctionne comme une direction du ministère de l'Information sans personnalité juridique. En 1967, elle devint la « Radiodiffusion et télévision nationale congolaise » et fut transformée en un grand instrument de propagande sans la moindre liberté d'expression. Elle joua un rôle important pour le régime dans sa politique du recours à l'authenticité. En cette période débute un monopole d'État sur la presse avec une emprise sans précédent sur les médias officiels qui durera jusqu'au 24 avril 1990. En 1971, avec la Zaïrianisation, elle devint la « Radiodiffusion et télévision nationale zaïroise ».

En 1976, est inaugurée à Kinshasa par le président Mobutu, la Cité de la Voix du Zaïre (actuelle Cité de la Voix du peuple). Cette cité abrite jusqu'aujourd'hui les services de la radio et de la télévision nationale dans la commune de Lingwala à Kinshasa, au croisement des avenues de la Libération et Kabinda et sert de siège social. En 1981, la RTNC sera rebaptisée Office Zaïrois de Radiodiffusion et de télévision (OZRT) par une ordonnance-loi n° 81-050 du 2 avril 1981 portant création d'un établissement public. Elle est constituée d'une chaîne de radio dite « La Voix du Zaïre » et d'une chaîne de télévision, dite « Télé Zaïre ». À l'avènement du président Laurent-Désiré Kabila au pouvoir en 1997, la radiotélévision nationale change encore de nom en récupérant son ancienne appellation de radiotélévision nationale congolaise (RTNC). Le 3 décembre 2009, elle est transformée en établissement public à caractère socioculturel doté de la personnalité juridique. En 1999, elle est scindée en deux chaînes, la RTNC1 comme chaîne généraliste à couverture nationale et la RTNC2 comme chaîne commerciale et provinciale de la ville province Kinshasa. Actuellement, elle assure, aussi bien que mal, la couverture nationale et dispose des stations provinciales (directions provinciales) au niveau des chefs-lieux des provinces. Jusqu'en 2015, elle émettait sur bande FM (ondes hertziennes) et par satellite appartenant au réseau national de télécommunication satellitaire, en sigle, RENATELSAT.

Comme nous pouvons le constater, la radiotélévision nationale congolaise n'a échappé à l'emprise des pouvoirs publics qu'à ses origines, de 1937 jusqu'à 1939, alors qu'elle n'existait qu'en tant que radio et appartenait à des particuliers. De 1940 à nos jours, ce média est toujours l'instrument du pouvoir. Et comme pour répéter Séverine De Proost, elle a été créée moins dans une logique de service au public que dans une logique de monopole étatique : la justification morale de garantir l'objectivité des programmes sert d'alibi à une mainmise du pouvoir étatique, tant au niveau de l'infrastructure, par la politisation à outrance des organes de gestion, qu'au niveau des contenus, par l'accès privilégié des gouvernants à l'antenne.¹²⁵⁵ Aujourd'hui, au monopole de l'État sur la radiotélévision nationale congolaise s'est substituée une sorte « de droit de propriété privée » du pouvoir en place qui disposerait de tous les attributs liés au droit de propriété (usus, fructus et abusus) : il peut en jouir, en disposer ou en abuser comme il veut et quand il veut. Du monopole étatique, elle est passée à l'appropriation du pouvoir.

§ 2. Le cadre juridique

La RTNC est régie par de nombreux textes qui créeraient le cadre matériel de la concrétisation de ses missions légales et réglementaires.

A. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la liberté de la presse

C'est cette loi qui autorise, en son article 35, l'État à créer et à organiser des entreprises publiques de presse. Celles-ci fonctionnent en tant qu'établissement public à caractère culturel, technique, industriel

¹²⁵⁵ S. DE PROOST, op.98.

et commercial. La même loi fait obligation aux entreprises étatiques de presse de fonctionner dans l'indépendance, la neutralité et le respect du principe de l'égalité de tous devant la loi. Elles ne peuvent en aucune circonstance compromettre l'exactitude et l'objectivité de l'information (article 36). Selon ce texte, la communication audiovisuelle publique est pluraliste et ne peut, en aucun cas, être monopolisée au profit d'une seule opinion ou d'un groupe d'individus. La communication audiovisuelle publique doit être organisée tant au niveau national que local. À cet effet, il doit être créé dans chaque province, un organisme public doté d'une autonomie administrative et financière chargé de la radiodiffusion sonore et de la télévision. Enfin, ladite loi organise le financement de la RTNC, constitué de subsides de l'État, de la redevance payée selon les dispositions du droit commun par les détenteurs des postes de radio et/ou de télévision.

B. Le décret n° 09/62 du 3 décembre 2009 fixant les statuts d'un établissement public dénommé radiotélévision nationale congolaise, en signe, « RTNC »

Ce décret abroge l'ordonnance n° 81-050 du 2 avril 1981 créant l'Office zaïrois de radiodiffusion et de télévision (OZRT) comme une entreprise publique à caractère éducatif, industriel et commercial dotée de la personnalité juridique. Jusqu'en 2009, elle comportait encore des mentions sur l'ancienne appellation du pays, « Zaïre ». Ce nouveau décret transforme la RTNC en établissement public à caractère socioculturel doté de la personnalité juridique et reconnaît le statut de fonctionnaire à certains journalistes et autres professionnels de ce média. Il reconnaît à ce média officiel, l'autonomie de gestion, d'administration et financière.

Un établissement public désigne une personne morale de droit public dont la caractéristique est d'être constituée par un acte unilatéral de l'autorité publique. Cette courte définition de l'établissement peut être révélatrice de la volonté du pouvoir en place de s'approprier la RTNC. Il convient de signaler que ce décret ne fait pas référence à la loi n° 96-002 ci-dessus régissant l'exercice de la liberté de presse en RDC. Elle fait plutôt référence à l'ordonnance n° 08-74 du 24 décembre 2008 portant organisation et fonctionnement du gouvernement. En principe, c'est la loi n° 96-002, bien qu'incomplète qui abrogerait l'ordonnance créant l'OZRT. Ce décret du Premier ministre est illégal car il viole cette loi qui régit de manière générale la presse.

C. La loi n° 08/009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics

Selon l'esprit de cette loi, les agents de la RTNC sont considérés comme des fonctionnaires et sont donc tenus au devoir de réserve imposé aux agents de carrière de l'État en matière de liberté d'expression, limitant ainsi la liberté de parole aux journalistes œuvrant au sein de cette institution. Ce texte définit l'établissement public et en fixe les critères. Il renvoie aux statuts propres de chaque établissement public, la compétence de déterminer le ou les organes sous tutelle desquels il est placé. Il est, pour la RTNC, important parce que le décret la transformant en établissement public se réfère à lui pour plusieurs aspects de son fonctionnement.

D. La loi n° 013-2002 du 16 octobre 2002 relative aux télécommunications en République Démocratique du Congo

L'article 8 de cette loi charge l'autorité de régulation de la Poste et des télécommunications de :

- 1° veiller au respect des lois et des règlements en matière des télécommunications ;
- 2° d'instruire les dossiers de demande de concession et de délivrer les autorisations et permis d'ordre technique ;
- 3° procéder aux homologations requises par cette loi ;
- 4° gérer et contrôler le spectre des fréquences.

L'article 25 de la même loi soumet l'autorisation à l'approbation du ministre chargé des Télécommunications.

E. La loi n° 014-2002 du 16 octobre 2002 instituant une autorité de régulation de La Poste et des télécommunications

L'article 9 de cette loi stipule que l'autorité de régulation est composée d'un collège de sept membres : un président, un vice-président et cinq conseillers nommés par le président de la République, lequel en désigne personnellement le président et le vice-président. Trois conseillers sont proposés par le ministre des Télécommunications et deux autres par le Parlement.

Sans critères objectifs de désignation, nous pouvons nous permettre de mettre en doute l'objectivité et l'indépendance de cette instance dans l'attribution des fréquences (surtout quand il s'agit d'un éditeur opposant au régime).

F. Les textes réglementaires

- c) L'arrêté ministériel fixant les frais administratifs concernant la presse, la radio, la télévision et des agences-conseils en publicité ;
- d) l'arrêté ministériel d'application de la loi n° 96-002 portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse pour les entreprises de presse audiovisuelle ;
- e) l'arrêté ministériel portant création de la Commission de contrôle de conformité des stations de radiodiffusion et des chaînes de télévision publiques et privées ;
- f) l'arrêté ministériel sur la fixation des frais administratifs pour l'autorisation de reportage photographique ou filmé.

Section 2 — L'organisation et le fonctionnement

Ce média est organisé et fonctionne comme une entreprise publique de l'État. Il exerce ses activités sur toute l'étendue de la RDC. Il a son siège social à Kinshasa (la capitale) et peut ouvrir moyennant l'autorisation de l'autorité de tutelle, des directions provinciales, des stations, des sous-stations, des agences et des bureaux en tous autres lieux et à l'étranger. Étudier l'organisation et le fonctionnement de la Radiotélévision congolaise, implique de parler de ses organes ou de sa structure (paragraphe 1), de son personnel (paragraphe 2) et du régime des incompatibilités (paragraphe 3).

§ 1. Structures et désignation des cadres

Aux termes de l'article 7 du décret n° 09-62 du 3 décembre 2009 portant statuts d'un établissement public dénommé radiotélévision nationale congolaise, les structures organiques de la RTNC sont :

- 1° le conseil d'administration ;
- 2° la direction générale ;
- 3° le collège des Commissaires aux comptes.

A. Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé de cinq membres au maximum, en ce compris le directeur général. Les membres du conseil d'administration sont nommés, relevés de leur fonction et, le cas échéant, par ordonnance du président de la République, sur proposition du gouvernement, délibérée en Conseil des ministres. Le mandat des membres du conseil d'administration est de cinq ans renouvelable une fois. Le président de la République nomme parmi les membres du conseil d'administration, un président autre qu'un membre de la direction générale. Le conseil d'administration est l'organe de conception, d'orientation, de contrôle et de décision de la RTNC. Il définit la politique générale, détermine le programme d'activités, arrête le budget et approuve les états financiers de fin d'exercice. Il fixe l'organigramme de la RTNC et le soumet pour approbation au ministre de tutelle. Il fixe, sur proposition de la direction générale, le cadre et le statut du personnel et le soumet pour approbation au ministre de tutelle. Un règlement intérieur, dûment approuvé par l'autorité de tutelle, détermine l'organisation et le fonctionnement du conseil d'administration.

B. La direction générale

La direction générale est assurée par le directeur général assisté d'un directeur général adjoint, tous deux nommés et relevés de leurs fonctions et, le cas échéant, révoqués, par ordonnance du président de la République, sur proposition du gouvernement en Conseil des ministres. Le directeur général et le directeur général adjoint sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Ils ne peuvent être suspendus à titre conservatoire que par arrêté du ministre de tutelle qui en informe le gouvernement.

La direction générale exécute les décisions du conseil d'administration et assure la gestion courante de la RTNC. Elle exécute le budget, élabore les états financiers et dirige l'ensemble des services. La direction générale représente la RTNC vis-à-vis des tiers. À cet effet, elle a tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la bonne marche de la RTNC et pour agir en toutes circonstances en son nom. En cas d'absence ou d'empêchement, l'intérim du directeur général est assumé par le directeur général adjoint ou à défaut, par un directeur en fonction, désigné par le ministre de tutelle sur proposition de la direction générale. Les actions judiciaires, tant en demande qu'en défense, sont introduites ou soutenues au nom de la RTNC, par le directeur général ou à défaut, par son remplaçant ou toute autre personne dûment mandatée à cette fin par lui.

D'autres services sont attachés à la direction générale de la RTNC. Il s'agit notamment des directions dont les plus importantes sont :

- 1° la direction des programmes radio ;

- 2° la direction des programmes télévision ;
- 3° la direction des informations radio ;
- 4° la direction de production ;
- 5° la direction technique radio ;
- 6° la direction technique télévision ;
- 7° la direction des sports ;
- 8° la direction des ressources humaines ;
- 9° la direction financière ;
- 10° la direction commerciale

C. Le collège des commissaires aux comptes

Le contrôle des opérations financières de ce média est assuré par un collège des commissaires aux comptes. Celui-ci est composé de deux personnes issues de structures professionnelles distinctes et justifiantes des connaissances techniques et professionnelles éprouvées. Les commissaires aux comptes sont nommés par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du ministre de tutelle, pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Toutefois, ils peuvent être relevés de leurs fonctions pour faute constatée dans l'exercice de leur mandat.

Ils ne peuvent prendre aucune décision individuellement. Les commissaires aux comptes ont, en collège ou séparément, un droit illimité de surveillance et de contrôle sur toutes les opérations. À cet effet, ils ont mandat de vérifier les livres, la caisse, le portefeuille et les valeurs, de contrôler la régularité et la sincérité des inventaires et des états financiers ainsi que l'exactitude des informations données sur les comptes dans les rapports du conseil d'administration. Ils peuvent prendre connaissance, sans se déplacer, des livres, de la correspondance, des procès-verbaux et généralement de toutes les écritures. Ils rédigent, à cet égard, un rapport annuel à l'attention du ministre de tutelle. Dans ce rapport, ils font connaître le mode d'après lequel ils ont contrôlé les inventaires et signalent les irrégularités et inexactitudes éventuelles. Ils font toutes les propositions qu'ils jugent convenables.

Le décret la transformant en établissement public ne prévoit aucune disposition en matière d'organisation professionnelle des travailleurs ou des journalistes. Il reste dans la même logique de l'ordonnance de 1981 qui donnait le choix à ces derniers, soit de s'affilier à l'UNPC, soit à l'UNTZA. Pire, il reste muet sur les droits des travailleurs qui demeurent régis par le Code du travail ou par le statut d'agent de carrière de l'État. Ce déficit est à déplorer car il n'est pas de nature à promouvoir les droits et les intérêts des professionnels de ce média. Par ailleurs, toutes les prérogatives en matière de désignation et de révocation des membres des organes structurels sont dévolues au président de la République et au tout puissant ministre de tutelle, celui ayant la Communication et les Médias dans ses attributions. L'autre fait marquant est sa création et sa dissolution par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres. La RTNC comme média public relève exclusivement de l'exécutif congolais qui se l'approprie. À sa tête se trouve un conseil d'administration suivi d'un comité de gestion présidé par un administrateur délégué général qui nomme les directeurs provinciaux, lui-même nommé par le président de la République sur avis du ministre ayant l'Information et la Presse dans ses attributions.

En effet, il ne faut pas perdre de vue qu'elle est une entreprise, mieux, un établissement public national en charge de promouvoir la politique, les actions et la volonté des gouvernants. Elle est chargée de

promouvoir une information politique contrôlée par le pouvoir et non une quelconque culture ni une quelconque éducation de la population congolaise. Toute son organisation et tout son fonctionnement dépendent de cette volonté politique de l'utiliser comme porte-parole attitré du gouvernement et de la majorité présidentielle qui se veut actuellement comme un parti unique. Cette mainmise des dirigeants entraîne ce média dans une situation de perpétuelle censure, dépendance et discrédit. Son organisation ne reflète en rien une quelconque indépendance de sa ligne éditoriale, encore moins l'objectivité de l'information qu'il diffuse (qui reste contrôlée et politisée dans le moindre détail).

§ 2. Les incompatibilités

Pour éviter tout conflit d'intérêts, le directeur général et le directeur général adjoint ainsi que les administrateurs ne peuvent prendre part, directement ou indirectement, aux marchés publics conclus avec la RTNC à leur propre bénéfice ou au bénéfice des entreprises dans lesquelles ils ont des intérêts. Dans l'exercice de leurs fonctions, les commissaires aux comptes sont soumis aux mêmes conditions et incompatibilités que celles prévues pour les sociétés commerciales.

§ 3. Le personnel

Selon l'article 41 du décret précité, le personnel de la RTNC est constitué, d'une part, du personnel de carrière des services publics de l'État œuvrant à la radiodiffusion et à la télévision avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 81-050 du 2 avril 1981 et, d'autre part, du personnel engagé ou recruté par la RTNC sous contrat de travail. Cette dernière catégorie est régie par le Code du travail et ses mesures d'application ainsi que par des dispositions conventionnelles dûment approuvées par l'autorité de tutelle. La première catégorie est régie par le statut d'agents de carrière de l'État. Le cadre et le statut du personnel de la RTNC sont fixés par le conseil d'administration sur proposition de la direction générale. Le statut du personnel détermine notamment les grades, les conditions de recrutement, la rémunération, les règles d'avancement, la discipline et les voies de recours. Il est soumis à l'approbation de la tutelle. Dans la fixation du statut du personnel, le conseil d'administration est tenu de veiller à la sauvegarde de l'intérêt général et d'assurer le fonctionnement sans interruption du service public.

Le personnel de la RTNC exerçant un emploi de commandement est nommé, affecté, promu et, le cas échéant, licencié ou révoqué par le conseil d'administration sur proposition de la direction générale, tandis que le personnel de collaboration et d'exécution est nommé, affecté et, le cas échéant, licencié ou révoqué par la direction générale qui en fait rapport au conseil d'administration.

Section 3 — Les missions et les programmes

Aux termes de l'article 4 du décret la transformant en établissement public, «La RTNC a pour objet d'assurer le service public de radiodiffusion et de télévision conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. À cet effet, elle est chargée notamment :

- 1° de réaliser la couverture d'activités politiques, économiques et sociales ;
- 2° d'élaborer et de mettre en œuvre tout programme d'actions et toute production audiovisuelle en matière de radiodiffusion et de télévision ;

- 3° de mener toute étude ou tout sondage visant l'amélioration qualitative de la radio et de la télévision à l'échelle nationale, régionale et internationale ;
- 4° de réaliser la production nationale des programmes artistiques et éducatifs ;
- 5° de produire et de coproduire des œuvres et documents audiovisuels, de les commercialiser et de les diffuser sur les antennes et par tous autres moyens audiovisuels, tant dans le pays qu'à l'étranger, pour contribuer au rayonnement de la culture et de la civilisation congolaises ;
- 6° d'assurer la production cinématographique et d'en assurer la commercialisation ;
- 7° de conclure toute convention pour la production ou l'échange des programmes avec les administrations ou organismes intéressés ;
- 8° de vulgariser les activités et les programmes d'actions des institutions de la RDC.

Nous remarquons que cette disposition ne définit pas clairement les missions réelles qu'assumerait la RTNC, notamment celles d'informer, de former, d'éduquer les masses, de promouvoir la culture congolaise ainsi que celle de divertir. À la lecture de cette disposition, il nous paraît que ce sont plutôt des objectifs du gouvernement que ledit décret assigne à ce média. En effet, la RTNC est le média le plus contrôlé. Ses émissions sont considérées comme la « principale émission des dirigeants politiques ». En réalité, c'est le ministre de l'Information qui en est le véritable rédacteur en chef, intervenant à tout moment, y compris pendant la diffusion, pour supprimer ou ajouter des éléments qu'il juge nécessaires et compatibles avec la politique du régime. Jusqu'à présent, la RTNC fonctionne comme une quatrième direction du ministère de l'Information et son personnel relève de la fonction publique et de sa lourde machine administrative.

Concrètement, la ligne éditoriale de la RTNC est dominée par les contenus suivants :

- 1° les activités du président de la République ;
- 2° les activités de deux chambres du Parlement ;
- 3° les activités du gouvernement ;
- 4° les activités des autres institutions politiques du pays.

Ensuite viennent, à titre subsidiaire, les autres faits sociaux qui intéressent la vie des populations congolaises. La hiérarchisation des informations telles que présentées dans le journal de la RTNC ne tient pas compte des critères de programmation universellement appliqués et contraste avec les grands principes applicables aux médias de service public.

Section 4 — Les moyens de fonctionnement et de contrôle de la RTNC

Cette section est constituée de trois paragraphes réservés aux moyens de financement (paragraphe 1), aux moyens techniques (paragraphe 2) et aux moyens de contrôle (paragraphe 3).

§ 1. Les moyens de financement

Selon Kasongo Mwema Yamba Y'amba, en RDC, les gestionnaires de chaînes de télévision publiques peuvent recourir à plusieurs modes de financement : le budget de l'État, la publicité, la redevance, la

vente de programmes, la vente de produits annexes, le mécénat, le parrainage, l'exploitation des droits dérivés, la vente d'espace ou encore le péage.¹²⁵⁶ Le législateur congolais de 1996, conscient de l'abus d'usure de l'appropriation par le président Mobutu de l'OZRT, s'est aussi préoccupé des moyens financiers des médias publics. Ainsi l'article 54 de loi n° 96-002 précitée, stipule qu'« Outre les subsides de l'État, le service public de la communication audiovisuelle bénéficie de la redevance payée, selon les dispositions du droit commun, par les détenteurs des postes radio et/ou télévision ». L'article 55 de la même loi stipule qu'« Une loi fixe les modalités de perception de la redevance et de répartition des produits de celle-ci entre les organismes publics nationaux et locaux ».

Par ailleurs, l'article 6 du décret n° 09-62 du 3 décembre 2009 du 3 décembre 2009 fixant les statuts de la RTNC comme établissement public, précise que ses ressources proviennent :

- 1° de la redevance annuelle pour la consommation du service public de radiodiffusion et de la télévision ;
- 2° de la gestion du réseau de la publicité, des produits cinématographiques et autres se rapportant à ses missions ;
- 3° de l'administration de son patrimoine et des biens dont la gestion lui est confiée ;
- 4° des subsides qui lui sont alloués par l'État ;
- 5° des dons, legs et libéralités ;
- 6° des ressources diverses et exceptionnelles.

Il est important de noter que selon l'article 5 du même décret, le patrimoine de la RTNC est constitué :

- 1° de tous les biens, droits et obligations qui lui sont reconnus par l'article 2 du décret qui la subroge dans les biens, droits, actions, actifs et passifs que détenait l'ancienne entreprise publique « Office zaïrois de radio diffusion et télévision » à la date d'entrée en vigueur dudit décret, c'est-à-dire le 3 décembre 2009 ;
- 2° des équipements, matériels et autres biens acquis dans le cadre de l'exécution de sa mission ;
- 3° de tous les biens, droits et obligations reconnus à l'État congolais dans le domaine de la radio et de la télévision avant et après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 81-050 du 2 avril 1981 portant création et statuts de l'ancien OZRT.
- 4° des accroissements de toute acquisition et les apports ultérieurs de l'État.

Malheureusement, la réalité congolaise nous renseigne autre chose sur ce média au budget irrégulier. Il existe une grande disparité entre la demande qui exprime le niveau personnel de ses besoins et le budget accordé par le gouvernement mais aussi entre la demande et le budget réellement libéré pour les rémunérations des agents. Dans les faits, son budget fait partie du budget national, actuellement évalué à 8 milliards des francs congolais. Ce budget est fort insignifiant par rapport aux postes de dépenses et aux besoins nationaux. Il met en doute la volonté du gouvernement de le promouvoir en vue d'en faire un véritable acteur de la promotion de la démocratie dans ce pays.¹²⁵⁷ En outre, les subsides que prévoient les deux textes transitent d'abord par le ministre de tutelle qui en décide à sa façon et qui peut en détenir une partie en vertu des accords secrets signés avant toute désignation d'un dirigeant de la RTNC. Cette pratique est courante et justifiée par la corruption, le clientélisme et le népotisme au sommet de l'État.

¹²⁵⁶ KASONGO MWEMA Y., op.cit., p. 70 et s.

¹²⁵⁷ Loi des finances n° 15/021 du 31 décembre 2015 pour l'exercice 2016, in www.primature.cd

Quant à la redevance relative à la détention des postes de radio et/ou de télévision par les citoyens, si cette redevance a connu un début d'application, elle n'a jamais été structurée par l'État. La loi devant fixer les modalités et les bénéficiaires de cette redevance n'a pas été promulguée. La RTNC pouvait encore compter sur une autre source de recettes qu'est la publicité mais aucune loi en RDC n'organise le secteur de la publicité. Il en est de même, de la production interne pour laquelle il n'existe aucune structure. S'agissant justement de la publicité, la loi n° 96-002 sur la liberté de la presse en RDC, en prévoit aux articles 20 et 21 mais ne dit rien sur la répartition de celle-ci entre les différents médias.

En général, le marché publicitaire est très réduit et dominé par de grands types d'annonceurs : les deux brasseries, la brasserie, limonaderie et malterie du Congo (Bralima) et la brasserie du Congo (BraCongo) ainsi que les opérateurs du secteur de la télécommunication (Vodacom, Celtel, Congo Chine Télécom, Orange, etc.). En l'absence de toute réglementation en la matière, ceux-ci fixent d'avance le prix du service à demander et l'imposent aux diffuseurs. Ce n'est donc pas un moyen sûr pour garantir le financement des médias qui en bénéficient. Le produit de la manne publicitaire est en principe attribué presque exclusivement à la RTNC et subsidiairement à certains médias favorables au régime et qui font sa propagande. Cet état de financement l'empêche de réaliser efficacement ses objectifs et remet en cause son rôle social dans la reconstruction d'un État de droit démocratique dans ce pays. Ils s'ajoutent aux différents facteurs de discrédit de ce média qualifié par d'aucuns de « propagandiste » du régime.

§ 2. Les moyens techniques

En termes des moyens techniques, nous visons les fréquences, les matériels et les équipements de travail qui sont attribués à la RTNC. L'article 8 de la loi n° 013 du 16 octobre 2002 précitée, attribuée à l'autorité de régulation des télécommunications, la compétence d'attribuer les radiofréquences aux médias audiovisuels. Elle doit accorder en priorité aux établissements publics de la presse, le droit d'usage de la ressource radioélectrique nécessaire à l'accomplissement de leurs missions de service public.

En principe, sous d'autres cieux, en Belgique notamment, la règle est généralement l'appel public aux candidats pour l'attribution des fréquences aux services diffusés par voie hertzienne terrestre. Telle est la prescription de l'article 105 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels qui stipule qu'« Après avoir arrêté la liste des radiofréquences attribuables à la diffusion de services sonores en mode analogique, le gouvernement publie un appel d'offres au Moniteur belge ». En RDC, les critères d'attribution de ces radiofréquences ne sont pas objectifs et relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'autorité de régulation. La loi instituant cette autorité crée elle-même une discrimination en désignant l'usage de celles-ci par la RTNC comme prioritaire, pourtant la RTNC, en l'état actuel, ne constitue pas un service public. L'ancien ministre de l'Information et de la Presse, Mova Sakanyi fait le même constat d'anarchie dans l'attribution de radiofréquences ainsi que dans l'octroi des autorisations d'exploitation aux médias privés dans son plan directeur de la presse nationale de 2005.¹²⁵⁸

§ 3. Les moyens de contrôle

En RDC, l'État exerce sur la RTNC un pouvoir prépondérant qui se manifeste par diverses formes : la majorité du capital de ce média est détenu par l'État, le cahier des charges unilatéral, le contrôle des comptes par les commissaires aux comptes ainsi que le contrôle de tutelle. C'est ce dernier qui nous

¹²⁵⁸ H. MOVA SAKANYI a été ministre de l'Information et de la Presse en 2005. Ledit plan est un document préparé par le ministère de l'Information et de la Presse et les professionnels des médias de la RDC avec l'UNESCO en janvier 2005.

intéresse dans cette étude. En effet, le contrôle de tutelle sur la RTNC est organisé par l'article 23 aux termes duquel « La RTNC est placée sous la tutelle du ministre ayant la Communication et les Médias dans ses attributions ». Le ministre de tutelle exerce son pouvoir de contrôle par voie d'autorisation, par voie d'approbation et par voie d'opposition.

Une série d'actes est soumise à l'autorisation préalable dudit ministre :

- 1° les acquisitions et aliénations immobilières ;
- 2° les emprunts à plus d'un an de terme ;
- 3° les prises et cessions de participations financières ;
- 4° l'établissement d'agences et de bureaux à l'étranger ;
- 5° les marchés de travaux et de fournitures d'un montant égal ou supérieur à 5 millions de francs congolais.

Les actes soumis à l'approbation sont énumérés par l'article 26 et sont notamment :

- 1° le budget de la RTNC arrêté par le conseil d'administration sur proposition du directeur général ;
- 2° le statut du personnel fixé par le conseil d'administration sur proposition de la direction générale ;
- 3° le règlement intérieur du conseil d'administration ;
- 4° le rapport annuel d'activités.

Le ministre de tutelle reçoit les convocations aux réunions du conseil d'administration et, dans les conditions qu'il fixe, les copies des délibérations du conseil d'administration. Les délibérations et les décisions qu'elles entraînent ne sont exécutoires que dix jours francs après leur réception par l'autorité de tutelle, sauf si celui-ci déclare en autoriser l'exécution immédiatement. Pendant ce délai, l'autorité de tutelle a la possibilité de faire opposition à l'exécution de toute délibération ou décision qu'elle juge contraire à la loi, à l'intérêt général ou à l'intérêt particulier de la RTNC. Lorsqu'elle fait opposition, elle notifie celle-ci par écrit au président du conseil d'administration ou au directeur général suivant le cas et fait rapport au Premier ministre. Si ce dernier n'a pas rejeté l'opposition dans le délai de quinze jours francs à dater de la réception du rapport dont question, l'opposition devient exécutoire. Le ministre de tutelle donne également son appréciation sur le bilan et le tableau de formation du résultat. En matière d'assignation de fréquences nécessaires au fonctionnement de ces stations, il donne un avis préalable à l'autorité de régulation.

Il convient de rappeler les autres compétences du ministre de l'Information et de la Presse sur tous les médias. En effet, aux termes des articles 1 et 8 du décret n° 003-027 du 16 septembre 2003 fixant les attributions des ministres, il est chargé de :

- 1° la conception de la politique nationale en matière de presse et d'information ;
- 2° l'application de la loi fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse ;
- 3° l'organisation et la gestion de l'espace informationnel ;
- 4° la réglementation de la publicité dans les médias ;
- 5° le contrôle de l'exploitation des organes de presse publics et privés ;
- 6° la représentation de la bonne image de la République à travers les médias.

La concentration des pouvoirs entre les mains du seul ministre de l'Information et de la Presse sur l'organisation, le fonctionnement, le contenu des programmes et la gestion de la RTNC est de nature à paralyser, non seulement ses organes structurels de ces médias mais aussi son existence et son rôle social. La représentation de la bonne image de la République lui sert d'instrument de censure de tout contenu qui serait de nature à nuire cette image.

Section 5 — L'accessibilité du public à la RTNC

De l'analyse du décret transformant la RTNC en établissement public, il ne ressort aucune disposition qui prévoit l'accessibilité de ce média aux citoyens. C'est la loi n° 96-002 sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse qui énonce, en son article 13, le caractère public, c'est-à-dire l'universalité d'accès de ce média « confisqué ». Selon la même disposition, le fonctionnement de la RTNC doit être régi par une structure légale indépendante du ministre ayant l'Information et la Presse dans ses attributions. Jusqu'à nos jours, cette disposition n'est toujours pas d'application. La RTNC fonctionne dans le fait comme une direction du ministère de l'Information et de la Presse qui peut décider de l'accès à ce média.

Kasongo Mwema de la RFI, parla de la RTNC et ne mâche pas ses mots : « L'implantation de la télévision officielle au Zaïre relevait avant tout d'un besoin politique. Les besoins des publics de la télévision n'ont jamais fait l'objet d'une réelle préoccupation officielle ».¹²⁵⁹ Il n'est donc pas étonnant de constater que les publics de celle-ci n'ont jamais été formellement identifiés et accèdent difficilement à cette chaîne. C'est donc naturellement à l'élite politique au pouvoir qu'est revenue la mission de déterminer qui doit recevoir quelle télévision, c'est-à-dire d'arrêter le choix de l'instrument et de déterminer les contenus des programmes. Le monopole de l'État sur ce média est contraire aux dispositions de l'article 53 de la loi n° 96-002 précitée qui stipule que « La communication audiovisuelle est pluraliste. Elle ne peut, en aucun cas, être monopolisée au profit d'une seule opinion ou d'un groupe d'individus ». Comme nous l'avons démontré précédemment, ce média ne fonctionne pas comme un service public de radiodiffusion et de télévision. Ne jouissant d'aucune indépendance organisationnelle, fonctionnelle et financière, il s'apparente dans son fonctionnement à une entreprise créée par certains individus disposant d'un pouvoir pour lui dicter sa ligne à suivre.

Pour lui permettre d'assumer réellement son rôle, elle doit être « libérée » de l'emprise de l'exécutif, représenté par le ministre de l'Information et de la Presse. Et pour faire œuvre utile, il faut confier le contrôle de son fonctionnement à une instance administrative réellement indépendante, après la suppression du ministère de l'Information qui a, depuis longtemps, montré ses limites dans le développement de ce média et dans l'empiètement des compétences de l'actuelle instance de régulation. Une fois « libérée » de cette emprise, l'État devra doter la RTNC de moyens susceptibles de lui permettre une bonne couverture et une desserte complète de toute l'étendue du territoire national. Il faut redéfinir ses statuts et ses missions de telle sorte que sa ligne éditoriale corresponde réellement à sa nature juridique d'un service public chargé de l'information, de l'éducation permanente, de la promotion culturelle et de divertissement. Pour cela, le décret la transformant, doit être abrogé en élaborant une nouvelle loi qui fixe les règles de son organisation structurelle, de son fonctionnement, de son contrôle et de ses moyens. Il en va de la fondation même d'une société démocratique.

¹²⁵⁹ KASONGO MWEMA Y'AMBAYAMBA, op. cit., p. 79.

CHAPITRE III — LE SECTEUR PRIVÉ DE LA RADIODIFFUSION SONORE ET DE LA TÉLÉVISION OU LE SECTEUR COMMERCIAL

Ce chapitre vise les stations de radio et les chaînes de télévision à caractère commercial, c'est-à-dire constituées dans un but de lucre. Comme il a été dit précédemment, la loi organisant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse en RDC ne prévoit que deux catégories de ces médias, à savoir, les stations de radio et les chaînes de télévision commerciales ainsi que les stations de radio et les chaînes de télévision non commerciales. Elle ne traite pas spécifiquement des médias confessionnels, associatifs et communautaires, ni de radio ou télévision scolaire ou académique, constitués sans but lucratif.

L'étude de ce secteur commercial de la radiodiffusion sonore et de la télévision sera consacrée dans cinq sections différentes portant respectivement sur son historique et son cadre légal et réglementaire (section 1), son organisation et son fonctionnement (section 2), ses missions et ses programmes (section 3), ses moyens et son contrôle (section 4) ainsi que son accessibilité au public (section 5).

Section 1 — L'historique et le cadre légal et réglementaire

L'historique de la radio et de la télévision commerciale en RDC a été abordé dans la deuxième partie de ce travail de recherche, spécialement dans la section réservée aux mérites de ces médias. Nous en rappelons brièvement les grandes lignes avant d'examiner le cadre légal et réglementaire régissant ce secteur commercial des médias privés.

§ 1. L'historique

L'histoire de la radio et de la télévision est la même en RDC, qu'elle soit commerciale ou non commerciale. Le monopole de l'État sur ces médias datait de l'époque coloniale et instaurait la compétence exclusive de l'État pour toute transmission de signaux sonores. Mais dès le 24 avril 1990, avec la libéralisation de la vie politique ouverte au multipartisme et au pluralisme, les initiatives privées fleurissent et concourent au développement de la presse en général, de la radio et de la télévision, en particulier. Les premières chaînes privées à voir le jour en cette période sont Antenne A (1991), Canal Kin 1 (1993), Canal Kin 2 (1995), Radiotélévision Kin Malebo (1995), Raga (1996).

Mais, contrairement à l'avènement de cette catégorie des médias en Belgique où ils se sont présentés comme une alternative à certaines faiblesses du service public de radiodiffusion et de télévision, ces médias congolais n'ont pas affiché pareil objectif. Ils militent d'abord contre la dictature d'une manière incontrôlée et incertaine. En défaut des moyens de fonctionnement, ils seront récupérés par le pouvoir. Ensuite, pendant les différentes guerres qu'a connues le pays depuis les années 1990, elles se polarisent en faveur de l'un ou l'autre belligérant, devenant ainsi un instrument de guerre ou de propagande mis à la disposition de chacun d'eux.

Les stations de radio et de télévision privées à caractère commercial et surtout confessionnel ont pris un réel essor au lendemain de l'avènement au pouvoir du président Laurent-Désiré Kabila en mai 1997. Si les chaînes religieuses ont trouvé les canaux pour évangéliser, les stations à caractère commercial se sont multipliées pour, disent-elles, favoriser une visibilité effective de tous les courants politiques. Mais en réalité, sur la soixantaine de radios et de télévisions privées de Kinshasa, confessionnelles et commerciales confondues, la majorité appartient ou est soutenue par des hommes

politiques, parfois, impliqués dans le détournement des deniers publics et qui trouvent là des supports garantis pour leur campagne électorale. À la capitale, des hommes politiques, pour blanchir les fonds amassés illégalement pendant la dictature, en créent certains et dictent leur ligne éditoriale ou leurs programmes. Par exemple, Digital Congo FM appartient à la firme Multi Media Congo et Télé 50, dont les actionnaires sont Jaynet Kabila, la sœur jumelle du président Joseph Kabila et Nikola Vadjon, RTGA (Radiotélévision du Groupe L'Avenir) appartient au député Pius Muabilu qui est aussi le propriétaire du quotidien L'Avenir. En province, ces médias privés sont créés par des personnalités politiques locales ou présentant des affinités politiques avec les premières.

En l'absence de tout cadre légal et réglementaire adapté au contexte politique fort marqué par le déclin de la dictature de Mobutu, ces médias audiovisuels fonctionnent en dehors de tout contrôle dans une anarchie qui justifiera les restrictions ou la répression à leur égard ainsi que les fermetures de certains d'entre eux et les exactions de certains journalistes. Ils demeurent régis par la législation élaborée pendant la dictature, notamment la loi de 1970 et les deux ordonnances-lois de 1981 précitées. Actuellement, les radios et les télévisions en RDC évoluent dans un contexte marqué par une forte concurrence. La plupart des radiodiffuseurs sont couplés avec une télévision, le propriétaire de la société étant parfois la même personne.

§ 2. Le cadre légal et réglementaire

Le cadre légal et réglementaire qui régit les médias privés commerciaux congolais est le même que les médias privés non commerciaux. Le statut que leur confère ce cadre est celui d'une entreprise de presse. Ces médias sont constitués en société commerciale sous la forme d'une société de personnes à responsabilité limitée ou sous la forme d'une société anonyme à responsabilité illimitée. Les principaux textes légaux et réglementaires qui régissent le secteur privé de la radio et de la télévision commerciale sont :

A. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la presse

Ce texte de loi déjà examiné précédemment porte sur les conditions d'exploitation en matière de radiodiffusion sonore et de télévision. Il fixe les règles relatives aux programmes d'une entreprise de radiodiffusion sonore et de télévision, au droit de réponse et de rectification dans les émissions, à l'aide publique, au contrôle, aux délits de presse dans ce secteur ainsi qu'au régime de responsabilité et de sanction. Elle ne comporte aucune disposition relative à la définition des missions de service public que les pouvoirs publics congolais pourraient confier aux radios et aux télévisions commerciales. Elle ne prévoit pas non plus des règles relatives à l'accès à l'antenne de ces médias privés.

B. Le décret du 27 janvier 1887 relatif aux sociétés commerciales

Ce décret date de l'époque de l'État indépendant du Congo (EIC) et réglait le commerce international sur le bassin du fleuve Congo. Il est toujours d'application et fixe les règles relatives au statut, aux conditions de création, à l'organisation, au fonctionnement, à la dissolution et à la liquidation d'une société commerciale.

C. La loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l’audiovisuel et de la communication

Cette loi institue le Conseil supérieur de l’audiovisuel et de la communication comme institution d’appui à la démocratie et de régulation de tous les médias. D’après l’article 2, il est indépendant, autonome et doté de la personnalité juridique dans sa mission de régulation qui consiste en des missions et en des attributions énumérées dans le chapitre réservé à l’étude de ce Conseil. Elle dote le CSAC d’un pouvoir de contrôle et de sanction de tous les médias en cas d’inobservation des obligations légales ou du cahier des charges.

D. La loi n° 014-2002 du 16 octobre 2002 instituant une autorité de régulation de La Poste et des télécommunications

Cette loi institue une autorité administrative de régulation de La Poste et des télécommunications chargée de la gestion, du contrôle et de l’attribution des radiofréquences après avis du ministre ayant l’Information et la Presse dans ses attributions.

E. Les principaux arrêtés ministériels

1° l’arrêté ministériel n° 04/mip/020/96 du 26 novembre 1996 portant mesures d’application de la loi 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l’exercice de la liberté de la presse pour les entreprises de presse audiovisuelle ;

2° l’arrêté ministériel n° 04/mip/006/97 du 28 février 1997 portant création de la commission de contrôle de conformité des stations de radiodiffusion et des chaînes de télévision publique et privées ;

Cet arrêté ministériel devra être retiré de la législation en la matière étant entendu que depuis 2011, c’est le Conseil supérieur de l’audiovisuel et de la communication qui est chargé de la compétence en matière de conformité. Malheureusement, il est toujours d’application et reste un sujet à conflit de compétence.

F. Le cahier des charges unique

Ce cahier des charges est un condensé des prescriptions et obligations qui s’appliquent aux établissements publics et aux entreprises privées de radiodiffusion et de télévision opérant en RDC. Il énumère les modalités d’exploitation des entreprises audiovisuelles et contient des règles relatives à l’éthique, à la programmation et à la diffusion des informations. Il impose aux opérateurs du secteur médiatique le respect des lois, de l’ordre public, des bonnes mœurs et de la sécurité publique et nationale. Il règle la concurrence avec les médias étrangers et préserve, en toutes circonstances, l’intérêt des jeunes et adolescents conformément à la Déclaration universelle des droits de l’homme. Ce cahier des charges s’apparenterait à un contrat de gestion ou à une convention conclue entre l’autorité de tutelle et le média concerné. Il n’en est rien car dans les faits, il s’agit plus d’un acte unilatéral du ministre ayant la presse dans ses attributions.

Section 2 — L'organisation et le fonctionnement

Les règles d'organisation sont fixées par le décret du 27 janvier 1887 relatif aux sociétés commerciales et par les statuts constitutifs, tandis que celles relatives à l'exploitation et au fonctionnement d'une entreprise commerciale de presse sont fixées par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 citée ci-dessus.

§ 1. L'organisation

En principe, à la capitale Kinshasa, les télévisions sont couplées avec des stations de radio dont elles ont d'abord constitué une extension, empruntant leur personnel d'animation, avant bien souvent de leur voler la vedette. En province, elles sont aussi souvent liées aux radios et fonctionnent de manière artisanale en n'émettant que quelques heures par jour. Très peu de ces médias commerciaux sont structurés en province comme dans la capitale. Une petite minorité d'entre eux veille à professionnaliser les services de gestion et à mettre en œuvre un minimum de procédure de planification financière. RTGA, Digital Congo, Antenne A, RT Mwangaza (Lubumbashi) ou Radio Maendeleo (Bukavu) ont ainsi un service comptable structuré. Les organes de ces quelques médias structurés sont :

- 1° le conseil d'administration qui est l'organe suprême de l'entreprise et qui dispose d'un pouvoir d'administration et de disposition ;
- 2° le comité de gestion qui veille à l'exécution des décisions du conseil d'administration et qui assure dans les limites de ses pouvoirs, la gestion des affaires courantes de l'entreprise ;
- 3° les autres services (secrétariat de direction, direction de l'information, direction de programmes, coordonnateur administratif, comptabilité, service technique, etc.).

Ces médias privés commerciaux connaissent un déficit organisationnel dans les domaines de la gestion qui est aléatoire et improvisée. Les directeurs de ces médias ont rarement une formation en gestion et gèrent leurs entreprises du jour au jour, sans planification à moyen terme ni budget provisionnel et, dès lors, sans plan de développement et d'investissement. Les cadres dirigeants de ces entreprises audiovisuelles manquent de transparence dans la gestion des revenus. Les journalistes qui sont employés par ces médias commerciaux ne savent rien de la situation financière et se plaignent d'être exploités et instrumentalisés par des patrons qui s'enrichissent à leur détriment.

Ce déficit organisationnel porte un coup dur sur la qualité du contenu de ces médias qui recourent souvent à des pratiques peu recommandables comme le « coupage ». Selon Marie-Soleil Frère, « moins de dix organes de presse sur 100 payent les impôts à l'État, tiennent une comptabilité régulière, ont un siège social et un personnel, gèrent des infrastructures et, plus importants, s'acquittent des salaires de leurs collaborateurs, notamment journalistes ».¹²⁶⁰ L'information diffusée est seulement celle qui concerne les institutions et le publi-reportage faute de moyens pour mener des investigations mais aussi à cause de la rétention de l'information publique par l'autorité qui ne permet pas aux journalistes d'accéder aux différentes sources. L'évolution qualitative des contenus de ces médias congolais est donc liée à un renforcement de la viabilité économique des entreprises de presse, condition de leur indépendance et de l'engagement des professionnels qui y travaillent. Ce déficit en matière de contenu remet constamment en question la contribution de ces médias dans la consolidation de la démocratie.

¹²⁶⁰ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 107, citant BEN-CLET, in «Le Potentiel», n° 4420, 11 septembre 2008.

§ 2. Les conditions d'exploitation et de fonctionnement

Les conditions d'exploitation et de fonctionnement d'une entreprise commerciale de presse audiovisuelle sont fixées par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précitée, en ses articles 56 à 60. Pour exploiter une radio ou une télévision commerciale, l'impétrant doit déposer au ministère de l'Information et de la Presse une déclaration contenant certaines mentions énumérées par l'article 57 et fournir les renseignements nécessaires à sa société. La déclaration doit comporter les mentions suivantes :

- 1° le numéro du nouveau registre de commerce en cas d'une radio ou d'une télévision à caractère commercial ;
- 2° la dénomination de la ou des stations ;
- 3° le nom, la date de naissance et l'adresse du propriétaire et du directeur des programmes ;
- 4° l'indication du siège principal de l'entreprise, des adresses, des stations secondaires, s'il y en a ;
- 5° le certificat de nationalité du directeur des programmes ou du chef de l'entreprise ;
- 6° un extrait du casier judiciaire du propriétaire, du directeur des programmes ou du chef d'entreprise ;
- 7° un certificat de bonne conduite, vie et mœurs ;
- 8° une licence de détention, installation et exploitation délivrée par le ministère des Postes, Télécommunications et Téléphones ;
- 9° un exemplaire des statuts de la société ou de l'association préalablement notariés si l'entreprise audiovisuelle est exploitée par une société ou une association ;
- 10° la grille et les programmes conformes au cahier des charges édicté par le gouvernement sur proposition de la structure légale devant assurer la tutelle des médias publics ;
- 11° le paiement des frais administratifs pour le récépissé (une somme en francs congolais dont l'équivalent est évalué à 5000 dollars américains) et pour la licence de détention de fréquences (une somme en francs congolais dont l'équivalent est évalué à 2500 dollars américains) par les médias associatifs et communautaires.

L'article 7 de la loi n° 96-002 fixe le pourcentage à respecter concernant le capital social des entreprises audiovisuelles. En effet, les personnes morales ou physiques étrangères ne peuvent détenir plus de 40% des parts sociales dans une entreprise de médias en RDC. La déclaration doit être conjointement et dûment signée par le propriétaire ou le chef d'entreprise et le directeur des programmes. Dans le cas où le directeur des programmes forme avec le propriétaire ou le chef de l'entreprise une seule personne, une seule signature suffit.

Le membre du gouvernement central ou du gouvernement provincial ayant l'Information et la Presse dans ses attributions prend acte et délivre à l'impétrant en règle, un récépissé. Toute modification d'un ou des points figurant sur la déclaration doit être déclarée dans un délai de trente jours. Toute personne morale ou physique qui détient plus de 50% des parts dans une entreprise audiovisuelle ou de presse déjà existante, ne peut plus détenir une part égale ou supérieure à 40% pour les étrangers et 49% pour les nationaux, dans une entreprise audiovisuelle, de presse écrite ou électronique. Cette règle vise à sauvegarder le pluralisme de l'offre médiatique et à lutter contre la concentration des capitaux entre les mains d'un seul actionnaire qui influencerait négativement les missions de service public. Par cette

règle anti-concentration, la loi n° 11-001 du 10 janvier 2011 instituant le CSAC complète les carences de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse en matière de lutte contre la concentration.

Les personnes physiques ou morales de nationalité étrangère peuvent être autorisées à créer une entreprise commerciale de presse audiovisuelle sous réserve de la réciprocité et moyennant une participation majoritaire des Congolais dans le capital de l'entreprise. Ainsi, le capital social détenu par les personnes morales et/ou physiques étrangères ne peut dépasser 40% des parts sociales dans une entreprise audiovisuelle de presse écrite ou électronique de droit congolais.

Section 3 — Les missions et les programmes

Même si la législation sur la presse ne décrit pas spécifiquement les missions de service public que doivent réaliser ces médias commerciaux et ne dit rien sur leurs programmes, il convient d'en dire un mot dans deux paragraphes différents.

§ 1. Les missions

La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse ne prévoit pas les missions de service public qui peuvent être confiées par les pouvoirs publics aux médias du secteur privé. Elle fixe des règles relatives aux conditions d'exploitation et aux programmes de ces médias. L'article 11 de la loi n° 11-001 du 10 janvier 2011 instituant le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication stipule que « Le Conseil fixe les règles de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales à travers les médias audiovisuels et la presse écrite ainsi que tout autre moyen d'information et de communication de masse... ». Il s'en déduit qu'en matière électorale, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication peut confier une mission de service public de couverture de la campagne électorale aux médias privés commerciaux.

La plupart des stations de radio et des chaînes de télévision commerciales se fixent des objectifs qui peuvent être qualifiés d'intérêt général dans leurs statuts constitutifs et se déclarent généralistes sans l'être car ils ne respectent pas le pourcentage établi pour chaque catégorie des programmes bien diversifiés. Ils ne sont pas non plus thématiques puisque ne proposant pas aux auditeurs et aux téléspectateurs des programmes majoritairement spécifiques. Les programmes de ces médias sont un format hybride qui dépend de la ligne éditoriale de chacun d'eux. Un organe de presse, une chaîne de télévision ou une station de radio est « généraliste » lorsque ses contenus sont équilibrés et diversifiés. Il est « thématique » lorsque ses contenus sont spécifiques.

§ 2. Les programmes

En matière des programmes, l'article 66 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur la presse impose à chaque entreprise de presse un quota de 50% de programmes locaux. Le centre de monitoring du CSAC dénonce chaque fois le manque de production des programmes locaux dans ce secteur. Les médias audiovisuels privés préfèrent consacrer beaucoup de temps de leur antenne à la détente (musique, sketches, programmes reçus gratuitement de l'extérieur, notamment les films nigériens) et à la publicité, justifiant cette faiblesse de production par le manque de moyens.

L'article 62 de la loi n° 96-002 ci-dessus impose à chaque entreprise de radiodiffusion sonore et de télévision d'avoir un directeur des programmes. Celui-ci doit être un professionnel de la communication audiovisuelle. L'article 13 de la loi n° 11-001 du 10 janvier 2011 précitée impose à tout média audiovisuel, dont les médias privés commerciaux, de déposer sa grille des programmes auprès du CSAC. Cette grille se conforme au cahier des charges édicté par le gouvernement, signé par l'impétrant et approuvé par le Conseil. Le format de chaque média, généraliste ou thématique, est déterminé par la proportion accordée respectivement aux contenus suivants :

- 1° information et magazine ;
- 2° éducation, promotion de la femme, jeunesse, santé et environnement ;
- 3° culture, sport et divertissement ;
- 4° économie et développement ;
- 5° recherche et technologie.

L'article 14 de la même loi stipule que « la programmation de la publicité ne peut excéder 10% d'un programme. Elle est répartie de la manière suivante : au début, au milieu et à la fin de l'émission. Selon l'article 4 de la même loi, par grille des programmes, il faut entendre : « un tableau de répartition, selon les heures et la durée de diffusion, des différentes émissions d'une station de radio ou d'une chaîne de télévision au cours d'une période donnée. La grille des programmes est le reflet matériel du cahier des charges... ».

Dans la pratique cependant, les opérateurs privés de radio et de télévision ne respectent pas le format des programmes imposé par la loi instituant le CSAC. En effet, si certaines stations de radio et des chaînes de télévision, notamment celles de province, essayent de faire de leur mieux pour diffuser de la matière que comporte ce format (actualités et magazines d'informations, éducation, santé, environnement, jeunesse et femme, culture, etc.), la majorité de celles de la capitale Kinshasa, ne le respecte pas et accorde beaucoup de temps à la détente (divertissement) et à la publicité. Dans une étude sur l'appréciation des grilles des programmes des médias audiovisuels privés, la sous-commission de contrôle des médias, du CSAC, considère que les médias audiovisuels privés de Kinshasa ont la forte propension à diffuser plus de la moitié des programmes (entre 50 et 63%) tournés vers le divertissement, alors que la loi organique ne prévoit que 30% pour les médias généralistes.¹²⁶¹

L'appréciation des grilles des programmes a concerné 64 grilles de programmes sur la centaine des médias audiovisuels opérant à Kinshasa, dont 37 chaînes de télévision et 27 stations de radio. Elle est consécutive à la mission conférée au CSAC par l'article 13 de la loi l'instituant, aux termes duquel : « Tout média audiovisuel dépose sa grille des programmes auprès du Conseil. Cette grille se conforme au cahier des charges édicté par le gouvernement, signé par l'impétrant et approuvé par le Conseil ».

Le format de chaque média, généraliste ou thématique, est déterminé par la proportion accordée respectivement aux contenus (la durée, le pourcentage réel et les autres données) et doit obéir à la répartition du temps d'antenne ci-dessous (fixée par le CSAC) :

- 1° actualité et magazines d'informations : 35%
- 2° éducation, santé, environnement, jeunesse, femme : 25%
- 3° culture, sport et détente : 20%
- 4° économie et développement : 10%

¹²⁶¹ CSAC, « Appréciation des grilles de programmes. Beaucoup de temps au divertissement et à la publicité », étude menée par la sous-commission de contrôle des médias (faisant partie de la commission technique), in « Le Régulateur n° 15 », Kinshasa, janvier-février-mars 2016, p. 22.

5° publicité : 10%.

En l'absence de toute loi spécifique à la publicité, le CSAC n'arrive pas à imposer ce format aux différents opérateurs privés de radio et de télévision malgré le fait que l'article 12 de la loi l'instituant lui reconnaît l'exclusivité de la compétence en matière de publicité. Le public de Kinshasa, ne bénéficie pas non plus, de la diversité des programmes de radiodiffusion malgré le foisonnement des médias privés commerciaux qui diffusent les mêmes émissions : clips de musique profane ou religieuse, émissions de médecine traditionnelle, émissions qualifiées de série congolaise. Pour le CSAC, « Le moins qu'on puisse dire est que dans le paysage audiovisuel de Kinshasa, la quantité n'a pas été accompagnée de la qualité ».¹²⁶²

Les causes de la faiblesse de la qualité des programmes des médias privés commerciaux sont nombreuses mais la principale cause reste la mauvaise conception des projets de création de ces différentes entreprises de presse audiovisuelle. Si les promoteurs des stations de radio et des chaînes de télévision avaient bien conçu leurs projets, les difficultés que celles-ci connaissent aujourd'hui auraient pu être évitées. Avant de lancer sa radio ou sa télévision, le promoteur devait trouver des réponses à certaines questions, afin d'accorder toute chance de réussite à son projet. Parmi les questions qui vont déterminer le choix du promoteur sur le format, généraliste ou thématique, figurent celles-ci : quel est le public cible de mon futur média, quel est le besoin spécifique du public à satisfaire, besoin qui n'est pas satisfait ou qui est satisfait à moitié par d'autres médias existants ? Comment va-t-on satisfaire ce besoin ? Des réponses à ces questions vont dépendre la configuration de la grille des programmes. La grille des programmes étant conçue, le choix des programmes à produire et à diffuser établi, il faut penser aux ressources matérielles et humaines indispensables à leur production et à leur diffusion.

Enfin, il convient de noter qu'il n'existe pas de marché de production interne indépendante dans ce secteur. Quelques sociétés de production privées fournissent des éléments ou des émissions et payent ensuite les radios ou les télévisions pour leur diffusion. Ce sont en général des productions qui promeuvent des individus (entre autres des invités issus du monde politique). D'autres productions sont mises à la disposition des médias audiovisuels par des ONG ou des partenaires étrangers (RFI, CFI, Radio Nederland) et permettent de remplir les grilles.

Section 4 — Les moyens de financement et le contrôle

Cette section traite des moyens qui permettent aux médias privés commerciaux de fonctionner et du contrôle de vérification du fonctionnement de ces médias.

§ 1. Les moyens de fonctionnement

L'organisation et le fonctionnement d'une entreprise privée de presse audiovisuelle exigent des moyens tant humains que matériels conséquents. L'un des problèmes majeurs auxquels les entreprises de presse congolaises font face est la précarité financière. En effet, la situation actuelle de la presse audiovisuelle congolaise relevant du secteur privé est celle d'une presse fonctionnant sans budget adéquat.

¹²⁶² CSAC, op. cit., P. 9.

A. Les moyens financiers et matériels

Les moyens financiers dont disposeraient les radios et les télévisions privées commerciales congolaises seraient l'aide publique et la publicité. En effet, la loi portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse prévoit en ses articles 17 et 18, l'octroi de l'aide publique à ces médias : « L'État peut octroyer une aide indirecte aux entreprises privées de presse au titre de tarifs préférentiels dans le domaine des importations des matières nécessaires à la production et à la distribution des informations, notamment du papier, des équipements et des films. Les pouvoirs publics peuvent consentir des subventions sous forme d'aides indirectes à celles des sociétés privées qui en font la demande à condition qu'elles consacrent au moins 50% de leurs programmes aux émissions culturelles, éducatives et sociales ».

L'aide dont il est question dans ces deux dispositions légales est une aide indirecte consistant en des avantages préférentiels et en des subventions. Elle est conditionnée par la diffusion des programmes culturels, éducatifs et sociaux et à la demande expresse de chacun de ces médias. Il s'agit d'une aide facultative et non effective d'après les formulations de deux dispositions. La loi se contente d'énoncer une aide publique facultative sans en dire un mot sur les principaux critères d'octroi de celle-ci. Elle se présente comme un appui financier de l'État à la réalisation de certaines missions de service public par les médias audiovisuels privés du secteur commercial.

Malheureusement, tel qu'il a été démontré dans la section précédente, toutes les radios et télévisions privées commerciales ne peuvent pas prétendre à celle-ci parce qu'elles passent beaucoup de leur temps d'antenne au divertissement et à la publicité en lieu et place des programmes culturels, éducatifs et sociaux. Même si l'aide publique était effective, elles ne rempliraient pas les conditions pour en bénéficier. En effet, l'aide publique en question n'a jamais été effective. À titre d'exemple, en 2007 et 2008, une aide de 2 millions de dollars à la presse privée a été annoncée par le gouvernement mais n'a jamais été libérée. Le ministre argue qu'il a demandé aux organisations professionnelles de réfléchir à des priorités et que ces dernières sont incapables de lui transmettre des demandes collectives appropriées.¹²⁶³ Selon le journal « Le Potentiel », la plupart des éditeurs « ont manifesté une vive hostilité contre la proposition d'achat d'une imprimante communautaire » souhaitant chacun « affecter sa part selon sa discrétion ».¹²⁶⁴ Du côté de l'audiovisuel, les patrons soulignent surtout le caractère insignifiant des montants qui pourraient être espérés au regard des coûts de fonctionnement de leurs médias.

En ce qui concerne la publicité, en l'absence de toute loi régissant ce secteur, il est difficile, pour les médias audiovisuels privés commerciaux, de prétendre tirer ses sources de financement de celle-ci. D'une part, la prolifération des médias de ce genre ne permet pas aux autorités d'en répartir équitablement le produit. C'est chaque média qui en fait la chasse selon ses connaissances dans le milieu des annonceurs qui en fixent le prix selon leur propre convenance. D'autre part, les autorités publiques, notamment, le ministère de l'Information et de la Presse en réservent presque l'exclusivité aux médias publics (RTNC et ACP). Actuellement, la compétence ayant été exclusivement attribuée au CSAC, nous pouvons espérer qu'il y aura de l'ordre dans le secteur et qu'une répartition équitable sera garantie par l'instance de régulation.

En ce qui concerne leurs moyens matériels de diffusion des programmes, ces médias fonctionnent dans une précarité indescrivable. Mises à part les quelques radios et télévisions organisées et structurées citées précédemment, les autres fonctionnent de manière presque artisanale, sans studio de diffusion, d'enregistrement, de matériel de reportage extérieur, de cabine de montage, etc. Parlant d'absence criante de moyens, Marie-Soleil Frère note que « La plupart des médias congolais évoluent dans la précarité et ne disposent pas des moyens qui leur permettraient de développer des démarches

¹²⁶³ M.- S. FRÈRE, op. cit., p. 84

¹²⁶⁴ BEN-CLET, « Aide publique à la presse : la fureur disproportionnée des éditeurs », in « Le Potentiel n° 4420 », 11 septembre 2008, cité par M.- S. FRÈRE, op. cit., p. 84.

originales de terrain. L'absence de moyens est d'abord technique : sans véhicule, sans équipement de reportage suffisant, sans personnel mobilisable, il est difficile de produire ». L'absence de moyens engendre :

- 1° un travail réduit au « studio » en radio et télévision, au « journalisme assis » (entre les murs de la rédaction) en presse écrite ;
- 2° une stratégie permanente de « sponsoring » (chaque émission se devait d'être prise en charge par un « parrain » ou un « bailleur ») qui exclut la production des programmes non finançables.

Les modes de diffusion sont en général la voie analogique terrestre et par satellite. Cette dernière voie de diffusion est utilisée par deux chaînes à couverture nationale : RTGA et Digital Congo. Les fréquences radiophoniques leur sont attribuées par l'autorité de régulation de La Poste et des télécommunications suivant la procédure fixée par la loi instituant cette instance administrative qui ne dispose pas, malheureusement d'un plan ou d'un cadastre de fréquence comme c'est le cas avec le gouvernement de la Communauté française de Belgique qui établit ce plan. Cette absence de plan de fréquence fait que certaines stations émettent sur la fréquence déjà attribuée à un autre opérateur. Cela engendre un désordre dans le secteur et des interférences entre les fréquences attribuées.

B. Le personnel

La raison sociale d'une station de radio et d'une chaîne de télévision étant la conception, la production, la programmation et la diffusion des programmes, cette activité nécessite le recours à un personnel spécialisé, notamment : animateurs-producteurs, réalisateurs, journalistes et autres personnels de production, dont le directeur, les opérateurs de prise de vue, les opérateurs de prise de son, monteurs, éclairagistes, décorateurs, etc. Par ailleurs, non seulement, il faut s'assurer d'une rémunération conséquente de ce personnel mais aussi prévoir des dépenses pour une formation permanente. L'entreprise de presse doit aussi prévoir d'autres avantages en faveur de son personnel pour le motiver et le placer dans de bonnes conditions de travail.

Cependant, en RDC, la législation en vigueur relative aux conditions de travail des professionnels des médias nous semble être incomplète, insuffisante et obsolète. En effet, la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse parle de la liberté du journaliste à accéder à toutes les sources d'information et du secret de ses sources sans prévoir aucune disposition sur les conditions de travail de ce dernier. Elle renvoie quant à ce, à l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statuts des journalistes œuvrant en République du Zaïre, devenue obsolète parce qu'élaborée à une époque de dictature où les médias privés n'existaient pas et ne concernaient que les journalistes des médias officiels (RTNC et ACP). En l'absence de tout cadre adapté à la profession, les patrons des entreprises privées de presse audiovisuelle profitent de cette carence pour faire travailler leurs employés dans des conditions de nature à porter atteinte à leur indépendance et au crédit de celle-ci.

En effet, comme dans les médias officiels où les pouvoirs publics sont les véritables bourreaux de la presse, les patrons de presse deviennent les nouveaux potentats à la place du pouvoir politique. Ils admettent difficilement un traitement de l'information qui ne serait pas en adéquation avec la sensibilité politique ou la ligne éditoriale de l'organe. La clause de conscience n'est pas reconnue aux journalistes congolais. La plupart des organes privés audiovisuels fonctionnent comme des structures du secteur informel, marqué par :

- 1° l'absence d'un statut du personnel ;
- 2° l'absence d'un contrat de travail ;

3° l'absence d'un barème salarial ;

4° l'absence d'un régime de sécurité sociale.

Cette situation de précarité expose le personnel de ces médias audiovisuels au « coupage », à la corruption et à la paupérisation des employés de ce secteur. Elle se double d'une défaillance au niveau de sa formation. L'absence de formation adéquate est également à l'origine de nombreuses dérives d'ordre éthique et déontologique dans les médias du secteur privé. Bien des procès de malheureux mais justifiés auraient été évités avec un minimum de maîtrise professionnelle. Face à ce tableau sombre des conditions professionnelles des médias congolais, l'impératif de l'élaboration d'une nouvelle loi définissant le statut de ce dernier, les avantages liés à sa profession, les règles d'incompatibilité, les règles relatives à la clause de conscience, à sa sécurité, à son contrat de travail, etc., est une priorité pour le CSAC.

C. Les corporations

Les corporations ou organisations professionnelles des médias constituent aussi un moyen de fonctionnement parce qu'elles permettent la défense des intérêts et des droits des employés et la solidarité entre eux. En matière de règlement d'ordre intérieur à chaque média, celles-ci sont en principe associées à l'élaboration. En RDC, il existe une Association nationale des entreprises audiovisuelles privées, en sigle, ANEAP. Elle se propose de défendre les intérêts des professionnels œuvrant dans ce type de médias et s'engage à promouvoir leur solidarité et leur formation. Pour faire mieux, elle encouragerait les médias de son réseau à respecter les règles relatives au format étudié ci-dessus pour mettre à la disposition du public congolais, des programmes éducatifs, culturels, sociaux, etc.

§ 2. Le contrôle

Le contrôle des entreprises privées de presse audiovisuelle du secteur commercial est assuré par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC). Il s'agit d'un contrôle a priori sur le contenu et sur la conformité au cahier des charges unique édicté par le gouvernement. Le CSAC dispose d'un pouvoir général de police administrative qui consiste en des mesures restrictives de la liberté de presse et d'expression de ces médias qu'il peut prendre. En l'absence d'une définition ou d'une détermination précise des missions concrètes de service public qui peuvent être attribuées aux radios et aux télévisions privées commerciales, pareil contrôle ne vise pas à vérifier le bon fonctionnement de ces médias ni à prévoir, en cas de leur dysfonctionnement, des mécanismes pour corriger leurs défaillances.

En effet, depuis son institutionnalisation en 2011 jusqu'à nos jours, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication n'a jamais proposé une loi favorable à la promotion de la presse congolaise. Il a pris plus des décisions administratives répressives que promotrices de la liberté de la presse de ces médias, notamment :

- 1° une décision de suppression du 4 décembre 2015, de l'émission « Love Night » de Canal Congo Télévision (CCTV) ;
- 2° une décision de suspension du 26 février 2015 du journal Africa News pour une durée de 7 jours ;
- 3° une décision de suspension du 24 avril 2015 de la chaîne de télévision « Canal Orient » émettant de Kisangani pour 2 jours ;

- 4° une décision de suspension du 25 février 2015 de l'émission « Congo Histoire » de la RTNC pour une durée de 30 jours ;
- 5° une décision de suspension du 23 juillet 2015 de la chaîne de télévision « Canal Mercure » pour une durée de 7 jours ;
- 6° une décision de suspension du 25 novembre 2015 des émissions « Sous la paillote » et « Allo Député » de la Radiotélévision Espérance/Kananga.

Toutes ces décisions sont généralement fondées sur la loi l'instituant et sanctionnent des propos mensongers ou diffamatoires à l'égard des opérateurs politiques. En effet, pour permettre à cette instance d'assurer ce contrôle, l'article 58 de la loi l'instituant lui confère un pouvoir d'enquête et de sanction à l'égard de ces médias, en cas de :

- 1° non-respect du cahier des charges ou de modifications substantielles du format ;
- 2° exercice illégal de la profession journalistique ou de tout autre métier lié à la presse et à la communication audiovisuelle ;
- 3° modification illicite du capital social et des modalités de financement ;
- 4° prêt illicite de sa désignation sociale ;
- 5° refus de fournir les informations exigées par le Conseil ;
- 6° diffusion illicite de programme de radiodiffusion sonore ou de télévision ou perturbation des fréquences attribuées aux tiers ;
- 7° non-communication des tarifs aux utilisateurs ;
- 8° diffusion frauduleuse des programmes d'autres stations de radio et chaînes de télévision ;
- 9° non-observance des sanctions prononcées par le Conseil ;
- 10° diffusion frauduleuse des programmes, films, documentaires et émissions protégées par la législation relative aux droits d'auteurs.

Cette disposition confère un pouvoir exorbitant à l'instance de régulation qui risque de fonctionner dans l'arbitraire en sanctionnant, sans raison valable, les médias. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est constante en ce qui concerne les hommes politiques : ils doivent accepter les propos qui « choquent » qui « énervent » et qui « heurtent » leur sensibilité du fait de l'acceptation d'un mandat public.

Section 5 — L'accessibilité au public à l'antenne

La législation congolaise sur la presse ne comporte aucune disposition qui porte des principes permettant au public d'accéder à l'antenne des radios et des télévisions privées commerciales. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 se limite à dire que le principe de pluralisme est sauvegardé par l'imposition des conditions relatives à l'exploitation de ce genre d'entreprise. Pourtant, malgré la prolifération de ce type des médias depuis les années 1990, leur accessibilité par les populations congolaises pose problème. En effet, les promoteurs de ces derniers préfèrent investir en ville que dans les campagnes où habite la majorité de ces populations qui ne disposent pas d'assez de revenus pour payer leur abonnement. Mais aussi ce sont surtout les villes et la capitale Kinshasa qui sont électrifiées et non les milieux ruraux.

Les radios et les télévisions de Kinshasa peinent à donner la parole aux habitants de la capitale et aucune d'elles, même les stations qui émettent sur tout le territoire, ne propose des programmes donnant la parole aux provinces. Les réalités des populations vivant hors de la capitale sont inexistantes à l'écran. La Radio Okapi reste le seul média où coexistent des voix venant de l'ensemble du territoire national. Les médias audiovisuels privés congolais ne sont donc pas considérés par leur public comme des tribunes d'expression citoyenne. Pour Search for Common Ground (SFCG), « les Congolais ne conçoivent la participation démocratique qu'à l'aide de deux principaux éléments : les élections et les marches ».¹²⁶⁵ Les médias privés congolais ne sont que peu évoqués comme acteurs aptes à favoriser une participation diversifiée ou à donner de la voix aux structures collectives qui participent au débat démocratique (syndicats, associations de la société civile, jeunes, etc.).

Les principales causes de l'inaccessibilité des médias audiovisuels privés commerciaux sont, notamment :

- 1° le caractère marchand de ces derniers ;
- 2° la politisation de leurs discours et de leur propriété ;
- 3° la précarité de leurs moyens de fonctionnement ;
- 4° la faiblesse de la qualité de leurs contenus.

¹²⁶⁵ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 80, citant une étude de l'ONG Search for Common Ground (SFCG) de 2008.

CHAPITRE IV — LE SECTEUR PRIVE DE RADIODIFFUSION SONORE ET DE LA TÉLÉVISION OU LE SECTEUR NON COMMERCIAL

Ce chapitre vise deux catégories des médias qui fonctionnent en RDC. Il s'agit, d'une part, des stations de radio et de chaînes de télévision confessionnelles et d'autre part, des stations de radio et des chaînes de télévision associatives et communautaires. Tous ces médias sont dits en effet, non commerciaux et sont constitués sans but lucratif. Ils jouissent du statut d'association sans but lucratif (ASBL). Sur l'ensemble, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication en a identifié dans son dernier rapport 229, dont 103 radios confessionnelles, 100 radios communautaires, 26 télévisions confessionnelles et 3 télévisions communautaires. Leur répartition géographique sur le territoire national est inégale. Elles demeurent les médias les mieux implantés dans les provinces où la presse écrite est souvent inexistante ou très irrégulière.

La plupart de ces radios et télévisions ont été créées par des églises dites du réveil. Les stations de type confessionnel (radios et télévisions dites évangéliques ou messianiques) jouxtent des radios et télévisions associatives et communautaires. Nous nous intéressons à cette dernière catégorie dans ce chapitre pour la simple raison qu'en droit belge les médias (radios et télévisions) de type confessionnel sont de moindre importance. En effet, l'AMARC (Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires) définit le média communautaire comme « un organisme de communication indépendant, à but non lucratif, à propriété collective, gérée et soutenue par des gens d'une communauté donnée. Elle est un outil de communication et d'animation qui a pour but d'offrir des émissions de qualité répondant aux besoins d'information, de culture, d'éducation, de développement et de divertissement de la communauté dont elle est issue ».¹²⁶⁶ Une multiplicité des rôles peut être attribuée à ces médias communautaires :

- 1° ils sont un facteur de bien-être dans les zones oubliées par les médias urbains (facteur de divertissement par la musique, les jeux, les contes, etc.) ;
- 2° ces émissions de divertissement encouragent la diversité et peuvent contribuer à promouvoir et à valoriser la création et l'identité culturelle locale d'autant plus qu'elles servent parfois de canaux à des langues dont le rayon d'expression ne dépasse guère la localité ;
- 3° dans certaines régions rurales, ces radios ou ces télévisions sont les seuls médias d'information et offrent une alternative à celle dispensée par les chaînes dominantes ;
- 4° beaucoup perpétuent les fonctions de sensibilisation et de vulgarisation traditionnellement dévolues à la radio depuis des décennies ;
- 5° leur proximité, leur possibilité de s'impliquer dans sa gestion comme dans son fonctionnement, offrent l'opportunité d'étendre la fonction éducative au domaine spécifique de l'éducation aux médias et de susciter de la sorte le sens critique des populations analphabètes ;
- 6° la radio est encore une interface à l'introduction de nouvelles technologies de la communication et de l'information ;
- 7° les stations communautaires peuvent également être appelées à pallier les carences des infrastructures de télécommunication en l'absence des téléphones et peuvent servir à échanger des nouvelles, des messages, à fixer des rendez-vous ;

¹²⁶⁶ In www.amarc.org

8° ils encouragent la participation des personnes les plus vulnérables et marginalisées en les initiant à la démocratie.

En somme, la fonction distinctive majeure de ces médias communautaires est que par tous ses aspects, ils peuvent contribuer à instaurer une dynamique propice à la vulgarisation des principes de l'État de droit et à la culture démocratique parce qu'ils offrent à la grande majorité de la population le soin de participer à la création de leurs contenus, de leur maîtrise et l'opportunité du débat dans la langue locale même. En Belgique, un décret de la Communauté française de 1981 établissant le statut des radios locales assigne à ces médias un « rôle de promotion sociale et culturelle, d'éducation permanente et d'accès à l'antenne des citoyens ». ¹²⁶⁷ Le législateur communautaire leur interdit au même moment de développer un but commercial, de diffuser de la publicité commerciale et de faire partie d'un réseau. ¹²⁶⁸

Ce chapitre est subdivisé en quatre différentes sections portant respectivement sur leur cadre légal et réglementaire (section 1), leur organisation et leur fonctionnement (section 2), leurs moyens et leur contrôle (section 3), leur accessibilité au public (section 4). En ce qui concerne leur historique, nous renvoyons le lecteur au deuxième chapitre consacré aux mérites des médias congolais, dans la deuxième partie de cette étude.

Section 1 — Le cadre légal et réglementaire

Le cadre juridique qui régit les radios et les télévisions associatives et communautaires est le même qui régit les radios et télévisions privées commerciales. Il n'existe pas en RDC un texte spécifique qui reconnaît comme tel ce type des médias audiovisuels (qui fonctionnent dans un cadre légal inadapté). Ces médias émettent ou diffusent soit avec une licence locale, soit sans licence du tout.

§ 1. La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la liberté de la presse

Cette loi consacre en son article 23, la liberté de créer une radio ou une télévision associative ou communautaire. Elle instaure un régime de déclaration pour le fonctionnement d'un média de ce type. Toute personne physique ou morale peut procéder à l'exploitation d'une radio ou d'une télévision de ce genre moyennant dépôt obligatoire d'une déclaration auprès du membre du gouvernement ayant l'information et la presse dans ses attributions. Elle fixe en outre, en son article 57, les modalités d'exploitation d'un service privé de radiodiffusion sonore et de télévision, les règles relatives aux programmes de ces médias, aux droits de réponse dans les émissions de ces médias, le régime des délits que peuvent commettre les professionnels de ceux-ci ainsi que le régime de responsabilité en cascade et des sanctions judiciaires (civiles et pénales).

Nous signalons au passage que malgré les mérites qui lui sont attribués, cette loi ne règle pas l'organisation, le fonctionnement, les missions et l'accessibilité aux médias associatifs et communautaires. Elle se contente d'assimiler cette catégorie aux radios et aux télévisions non commerciales. Compte tenu de certaines caractéristiques propres à ces médias, et à la complexité tant sociale que politique de la RDC, il aurait fallu au législateur congolais de viser spécifiquement ces médias.

¹²⁶⁷ Idem.

¹²⁶⁸ É. CRUYSMANS, « Les plans de fréquence en Communauté française et le Conseil d'État », UCL, Centre de Recherche sur l'État et la Constitution, p., 50, in *strada lex*, citant l'article 6, § 1^{er}, a) du décret du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, M.B., du 19 septembre 1981.

§ 2. La loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication

Cette loi institue le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication comme institution d'appui à la démocratie et de régulation de tous les médias. D'après l'article 2, il est indépendant, autonome et doté de la personnalité juridique dans sa mission de régulation qui consiste en des missions et à des attributions énumérées dans le chapitre réservé à l'étude de ce Conseil.

Elle dote le CSAC d'un pouvoir de contrôle et de sanction de tous les médias en cas d'inobservation des obligations légales ou du cahier des charges. L'article 17 de cette loi requiert de toute personne physique ou morale désirant opérer dans le domaine de la presse écrite, des médias audiovisuels ou en ligne, de présenter son dossier au Conseil pour un contrôle de conformité. Le contenu de ce dossier n'est malheureusement pas précisé.

§ 3. La loi n° 014-2002 du 16 octobre 2002 instituant une autorité de régulation de La Poste et des télécommunications

Cette loi institue une autorité administrative de régulation de La Poste et des télécommunications chargée de la gestion, du contrôle et de l'attribution des radiofréquences après avis du ministre ayant l'Information et la Presse dans ses attributions.

§ 4. La loi n° 004-2001 du 20 juillet 2001 portant disposition générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique

Cette loi reconnaît ces médias associatifs et communautaires comme des associations sans but lucratif, c'est-à-dire des associations qui ne cherchent pas de profit. Elle définit et classe les associations sans but lucratif. Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, « L'association sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, si ce n'est à titre accessoire, et elle ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel. L'association sans but lucratif est apolitique ». L'association sans but lucratif est par sa nature et son objet :

- 1° une association à caractère culturel, social ou éducatif ou économique ;
- 2° une organisation non gouvernementale, ONG, en sigle ;
- 3° une association confessionnelle.

§ 5. Les autres arrêtés ministériels

Nous en retenons les principaux, dont :

- 1° l'arrêté ministériel n° 04/mip/020/96 du 26 novembre 1996 portant mesures d'application de la loi 96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de la presse pour les entreprises de presse audiovisuelle ;

- 2° l'arrêté ministériel n° 04/mip/006/97 du 28 février 1997 portant création de la commission de contrôle de conformité des stations de radiodiffusion et des chaînes de télévision publique et privées.

§ 6. Le cahier des charges

Entre autres règles générales édictées par le cahier des charges unique relatives à ces médias, nous pouvons citer :

- 1° la condition que le directeur des programmes soit un journaliste professionnel ;
- 2° le respect des lois, de l'ordre public, des bonnes mœurs et la sécurité publique dans la diffusion des contenus des programmes ;
- 3° l'autorisation préalable du ministre de la Communication et des Médias avant la prise en relais des informations d'actualité d'une chaîne étrangère ;
- 4° l'exclusivité de la publicité commerciale accordée uniquement aux médias audiovisuels publics et commerciaux ;
- 5° l'interdiction de la publicité gratuite et/ou clandestine ;
- 6° la prohibition de toute publicité commerciale et de toutes celles n'ayant aucun rapport avec l'objet social de la radio associative et communautaire ;
- 7° l'obligation, au même titre que les autres médias, d'utiliser un personnel formé et compétent capable de concilier le but poursuivi avec la technicité du métier ;
- 8° l'autorisation d'une publicité culturelle, c'est-à-dire relative aux activités de la radio associative ou communautaire en tenant compte de la déclaration d'exploitation et des statuts.

Toutes ces obligations du cahier des charges s'appliquent à tous les médias sans exception. Elles nous semblent inadaptées à plusieurs d'entre eux. Il faut que le CSAC et tous les acteurs concernés signent des conventions spécifiques en lieu et place de ce cahier des charges unilatéral du ministre de l'Information et de la Presse qui s'assimile à un outil de censure. Il n'est pas de nature à promouvoir les médias associatifs et communautaires parce qu'il impose des obligations, sans tenir compte des moyens de chaque média.

Les radios et les télévisions associatives et communautaires jouissent du statut d'association sans but lucratif. Elles sont l'émanation de la population locale qui leur a donné naissance et sont, de ce fait, libres et indépendantes vis-à-vis des pouvoirs politiques et des puissances financières et autres. Certaines sont l'œuvre des églises catholique, protestante, kimbangusite et celles dites de « réveil » pour la capitale Kinshasa. D'autres sont créées par les communautés ethniques, les associations et par les organisations non gouvernementales (ONG).

Section 2 — Les conditions de fonctionnement et leur organisation

Pour exploiter une radio ou une télévision associative et communautaire, l'impétrant doit déposer au ministère de l'Information et de la Presse une déclaration contenant certaines mentions énumérées par l'article 57 de la loi 96-002 précitée et fournir les renseignements nécessaires à son organisation.

§ 1. Les conditions de fonctionnement ou d'exploitation

La déclaration doit comporter les mentions suivantes :

- 1° le numéro du nouveau registre de commerce dans le cas d'une radio ou d'une télévision à caractère commercial ;
- 2° la dénomination de la ou des stations ;
- 3° le nom, la date de naissance et l'adresse du propriétaire et du directeur des programmes ;
- 4° l'indication du siège principal de l'entreprise, des adresses, des stations secondaires, s'il y en a ;
- 5° le certificat de nationalité du directeur des programmes ou du chef de l'entreprise ;
- 6° un extrait du casier judiciaire du propriétaire, du directeur des programmes ou chef d'entreprise ;
- 7° un certificat de bonne conduite, vie et mœurs de l'un des précités ;
- 8° une licence de détention, d'installation et d'exploitation délivrée par le ministère des Postes, Télécommunications et Téléphones ;
- 9° un exemplaire des statuts de la société ou de l'association préalablement notariés si l'entreprise audiovisuelle est exploitée par une société ou une association ;
- 10° la grille et les programmes conformes au cahier des charges édicté par le gouvernement sur proposition de la structure légale devant assurer la tutelle des médias publics ;
- 11° le paiement des frais administratifs pour le récépissé (une somme en francs congolais dont l'équivalent est évalué à 5000 dollars américains) et pour la licence de détention de fréquences (une somme en francs congolais dont l'équivalent est évalué à 2500 dollars américains) par les médias associatifs et communautaires.

L'article 7 de la loi n° 96-002 fixe le pourcentage à respecter concernant le capital social des entreprises audiovisuelles. En effet, les personnes morales ou physiques étrangères ne peuvent détenir plus de 40% des parts sociales dans une entreprise de médias en RDC.

§ 2. L'organisation structurelle

Une radio ou une télévision associative ou communautaire se définit comme une station ou une chaîne privée non commerciale dont les communautés ont pris une part très active dans la création. Elle est, en principe, gérée par des organes collectifs mis en place par ces mêmes communautés. Une des caractéristiques fondamentales d'un média communautaire est la participation à la gestion ou à son organisation du groupe qu'il a pour but de servir dans le cadre de ses activités. N'ayant pas assez de moyens, il peut recourir à des bénévoles appartenant au même groupe ou à des contractuels qui sont rémunérés.

A. Les organes

En principe ce type des médias est organisé en association sans but lucratif (ASBL) et répondent aux critères fixés par la loi sur les associations sans but lucratif précitée. Il dispose des organes suivants :

- 1° l'assemblée générale ;
- 2° le conseil d'administration ;
- 3° l'administrateur délégué ou le délégué à la gestion journalière.

B. Le personnel et les corporations

Malgré les prescriptions légales et administratives, les radios et les télévisions associatives ou communautaires recourent à un personnel non qualifié : les animateurs, les producteurs, les journalistes, les techniciens, le personnel administratif n'ont pas reçu une formation professionnelle. Pour la plupart de ces membres du personnel, ce sont des amateurs talentueux animés d'une grande passion pour la profession. En général, ce type des médias emploie deux catégories d'agents : les uns sont des contractuels régis par le Code du travail et les autres sont des bénévoles. Très peu de ces médias signent des contrats de travail avec leurs employés compte tenu de la faiblesse des moyens disponibles

S'agissant des corporations, il existe plusieurs réseaux des médias associatifs et communautaires à travers le pays, dont le plus important est la Fédération des radios de proximité de la RDC, le FRPC, en sigle. Cette Fédération est composée de onze réseaux provinciaux regroupant près de 217 radios enregistrées et non enregistrées. La mission de cette Fédération est de stimuler la participation des populations congolaises au développement national démocratique par les émissions radio, renforcer les capacités des radios de proximité membres par de la formation, défendre les intérêts de ses membres, favoriser leur solidarité et accompagner les radios en gestation. Elle fonctionne avec les cotisations des membres ou avec des subsides octroyés par certains partenaires extérieurs.

Section 3 — Les missions et programmes

La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse en RDC ne parle pas des missions, encore moins des émissions diffusées par les radios et les télévisions associatives et communautaires. Elle vise, sans donner plus de détails, les programmes des stations de radio et des chaînes de télévision non commerciales.

§ 1. Les missions

En RDC, l'existence d'un grand nombre de langues nationales a donné lieu à la création de radios et des télévisions associatives et communautaires, destinées à couvrir la vie quotidienne et les intérêts des communautés spécifiques dans leurs langues. Outre, les téléphones mobiles, elles constituent de véritables courroies de transmission de l'information de proximité. Comparées aux médias publics et aux autres médias privés, la plupart des radios et des télévisions associatives et communautaires sont assez dynamiques et répondent aux attentes de leur public communautaire qui arrête collégialement

leurs programmes avec les responsables de ces médias. Ils abordent des thèmes dans lesquels les communautés locales se retrouvent contrairement à la RTNC qu'elles considèrent comme un média manipulé, pris en otage et inaccessible. Pour l'institut Panos Paris, « leur création est une réponse à l'échec de la radio publique en général qui est restée longtemps le produit de la ville et du pouvoir établi. Au contraire, les radios de proximité sont proches de la population et servent de lieu d'expression pour les aspirations profondes de la communauté ».¹²⁶⁹

Ce sont donc des médias très proches de leur public et sont dits pour ce fait, des médias de proximité. Ils sont tournés vers les besoins des populations qu'ils desservent. En somme, ce sont des médias de communautés, par les communautés et pour les communautés. Ils diffusent de l'information générale, encouragent la participation des citoyens congolais dans les débats publics sur certains thèmes politiques et culturels. Ils abordent des sujets sociaux : environnementaux, économiques, sanitaires, familiaux, musicaux, etc. Ils traitent des questions de développement relatives à l'instruction des adultes et à la promotion agricole et remplissent, peut-être sans le savoir (aucune loi ne les leur attribue), certaines missions de service public d'éducation au développement, de culture, d'information et de divertissement. En matière électorale, les médias associatifs et communautaires congolais jouent aussi un rôle de mobilisation des électeurs et de vulgarisation du contenu de la loi électorale, des projets de société des partis politiques et d'éducatifs des uns et des autres au respect des règles du jeu démocratique.

Ils répondent ainsi aux critères fixés par l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMRC) qui définit la radio ou la télévision communautaire comme « un organisme indépendant de communication, à but non lucratif, à propriété collective, géré par des personnes appartenant à une communauté donnée. Elle est un outil de communication et d'animation ayant pour but d'offrir des émissions de qualité répondant aux besoins d'information, de culture, d'éducation, de développement et de divertissement de la communauté dont elle est issue ».¹²⁷⁰ Elle est conçue pour répondre aux besoins culturels et sociaux en permettant au public local de participer aux décisions concernant la programmation. Elle dessert des communautés locales, reflétant la diversité de leurs besoins et de leurs opinions, et est ouverte à tous ceux qui veulent y prendre part. Elle n'est pas exploitée par l'État ou un organisme étatique.

§ 2. Les émissions et les programmes

Les émissions et les programmes des radios et des télévisions associatives et communautaires congolaises sont animés et présentés par des animateurs ou des journalistes qui ne sont pas des professionnels. Ces médias sont en principe généralistes et diffusent des programmes locaux. Les programmes sont diffusés dans les langues locales de couverture et sont arrêtés selon les spécificités de chaque radio et de chaque télévision. Outre le français comme l'une des langues de leur diffusion, les programmes des radios et des télévisions associatives et communautaires sont diffusés en langues nationales et dans les dialectes locaux (il existe en RDC plus de 450 dialectes locaux). Il n'existe pas de production commune des programmes pour ce type des médias. C'est chaque radio ou chaque télévision qui développe, avec ses partenaires locaux, sa production des programmes relatifs aux thèmes constitutifs de sa mission (éducation civique, familiale, agricole, environnementale, culturelle, etc.).

La loi n° 96-002 du 22 juin sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse fixe des règles impératives en matière de programmes en ses articles 62 à 66. L'article 66 dispose que « Les opérateurs privés qui exploitent un service de radiodiffusion sonore ou de télévision ont l'obligation de

¹²⁶⁹ Institut Panos Paris, op. cit., p. 41.

¹²⁷⁰ C'est l'article 3 du statut de l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMRC) qui définit ainsi ce média.

diffuser au minimum 50% (cinquante pour cent) des programmes locaux ». Toute radio ou toute télévision associative et communautaire doit avoir un directeur des programmes. Celui-ci doit être un professionnel de la communication audiovisuelle.

Pour la diffusion de leurs programmes, ce type de médias exploite une technologie souvent désuète, un équipement analogique installé dans des studios qui manquent de climatisation. Il en résulte une qualité sonore approximative. Marie-Soleil Frère note à ce sujet que « la plupart des radios associatives et communautaires de province ne disposent pas d'équipements numériques et n'ont pas la possibilité de recourir aux ressources offertes par les TIC. Elles diffusent dans des formats analogiques qui sont souvent plus employés par les partenaires internationaux (RFI, Radio Nederland, Deutsche Welle, etc.) ».¹²⁷¹

Section 4 — Les moyens de leur fonctionnement et leur contrôle

L'aide que les pouvoirs publics peuvent octroyer aux entreprises de presse est la contrepartie des missions de service public que ces mêmes pouvoirs peuvent confier à ces organes de presse. Elle peut être directe ou indirecte. Le contrôle sur ces organes de presse consiste en une vérification de la réalisation des différents objectifs assignés à chacun de ces médias. Le contraire serait une censure déguisée en contrôle.

§ 1. Les moyens financiers et matériels

Les moyens financiers qui peuvent être mis à la disposition des médias associatifs et communautaires congolais sont prévus aux articles 17 et 18 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la liberté de la presse. Aux termes de l'article 17, « L'État peut octroyer une aide indirecte aux entreprises privées de presse au titre de tarifs préférentiels dans les domaines des importations des matières nécessaires à la production et à la distribution des informations, notamment du papier, des équipements et des fils ». L'article 18 prévoit que « Les pouvoirs publics peuvent consentir des subventions sous forme d'aides indirectes à celles des sociétés privées qui en font la demande à condition qu'elles consacrent au moins 50% de leurs programmes aux émissions culturelles, éducatives et sociales.

L'aide dont il s'agit dans les deux dispositions légales est une aide indirecte et facultative : « L'État peut... », « Les pouvoirs publics peuvent ». L'entreprise de presse audiovisuelle doit faire la demande et doit consacrer 50% de ses programmes à des émissions culturelles, éducatives et sociales. C'est le seul passage dans la loi sur l'exercice de liberté de la presse où l'on parle des émissions culturelles, éducatives et sociales, que l'État congolais attend d'une entreprise de presse. De cette aide prévue par ces deux dispositions dépend l'effectivité du droit du public congolais à l'information. Celle-ci peut être directe, indirecte ou peut consister à des avantages préférentiels, à des exonérations douanières sur l'importation des matières premières comme les équipements. Elle peut viser la création de nouveaux médias associatifs et communautaires, l'engagement de journalistes professionnels salariés, le développement de formation à la citoyenneté et l'adaptation de ces médias aux technologies modernes de communication. La question de l'aide financière aux médias associatifs et communautaires est du domaine légal et touche donc au financement légal de la presse privée. Sans cette aide, ces médias ne peuvent pas fonctionner normalement.

¹²⁷¹ M.-S. FIÈRE, « Le paysage médiatique congolais. État des lieux, enjeux et défis », étude réalisée en octobre 2008 sous la supervision de France Coopération Internationale, avec l'appui de la coopération britannique et de la coopération française.

Malgré les prévisions légales relatives à cette aide, il n'en est rien en RDC. Aucune forme d'aide directe ou indirecte n'est octroyée par les pouvoirs publics. Dans les faits, l'aide de l'État n'est pas organisée et lorsqu'elle peut intervenir sous forme de don présidentiel, c'est de façon sélective, au profit des organes proches du pouvoir. Ces médias pouvaient compter sur la publicité mais de nouveau, celle-ci leur est interdite, sauf si elle est diffusée sous forme d'émission culturelle. Même quand elle serait autorisée, « la manne publicitaire » est presque exclusivement attribuée aux médias officiels ou médias du gouvernement. Paradoxalement, les médias associatifs et communautaires et les autres médias publics et privés doivent payer les mêmes impôts que toutes les autres sociétés conformément au Code général des impôts, malgré le défaut de toute aide financière.

Les médias associatifs et communautaires sont d'ailleurs conscients de l'absence de cette aide et s'organisent à leur façon avec le peu des moyens récoltés par-ci, par-là. La seule aide dont ils peuvent prétendre, est celle de leurs partenaires étrangers. En effet, depuis les années 2000, des bailleurs de fonds, d'opérateurs et d'autres partenaires internationaux interviennent dans le secteur pour appuyer, non seulement les médias locaux mais aussi les autres médias publics ou privés. Une structure collégiale a été mise en place pour coordonner l'aide à la presse congolaise et pour permettre aux bailleurs de fonds d'adopter des positions communes sur certaines questions relatives à la gestion par les pouvoirs publics du secteur des médias.¹²⁷² C'est le Groupe inter bailleurs médias (GIBM) dont la contribution entre 2004 à 2008 s'est élevée à 40 millions d'euros qui est cette structure.¹²⁷³

Les médias associatifs et communautaires ont bénéficié pendant cette période de l'aide de certains opérateurs français, dont la Radio France internationale (RFI) et de certains bailleurs de fonds caritatifs catholiques (Misereor, Missio, Signis, etc.). L'Organisation internationale de la Francophonie a soutenu trois radios communautaires dans la province de Bandundu à travers les ministères du Développement rural et de l'Information et de la Presse. Ils ont bénéficié aussi, depuis les années 2000, de l'aide de l'Institut Panos Paris qui continue encore à les soutenir dans les domaines du renforcement des capacités des organisations des professionnels, de l'autorégulation (appui à JED et à l'OMEC), de la formation nécessaire à la couverture des élections et à la technique radiophonique, de l'accès à l'information par le renforcement de la connectivité des radios communautaires et enfin, de la production d'information citoyenne.¹²⁷⁴ La méthodologie d'intervention de l'Institut Panos Paris repose essentiellement sur le renforcement des capacités des organisations locales dont les projets sont mis en œuvre par un bureau local.

Les fréquences radiophoniques sont aussi des moyens techniques dont ces médias peuvent prétendre. Elles leur sont attribuées conformément aux conditions légales par l'autorité de régulation de La Poste et des télécommunications mais parfois les critères d'attribution ne sont pas objectifs.

§ 2. Le contrôle

Le contrôle sur les médias en général et sur les médias associatifs et communautaires en particulier, est vital pour le fonctionnement de ceux-ci. Il ne peut en aucun cas se déguiser en un contrôle de censure pouvant entraver le fonctionnement des médias dans une démocratie. Il permet de :

- 1° vérifier le respect des règles légales, conventionnelles et déontologiques ;
- 2° vérifier le respect des principes démocratiques et des règles relatives au pluralisme ;
- 3° vérifier la réalisation des missions de service public qui leur ont été attribuées.

¹²⁷² M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 121.

¹²⁷³ Idem.

¹²⁷⁴ Ibid.

En RDC, le mécanisme du contrôle du respect du pluralisme médiatique et l'exercice des droits qui en découlent sont garantis par l'article 52 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précitée, notamment par :

- 1° les conditions de fonctionnement du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision ;
- 2° les conditions dans lesquelles se font les déclarations pour le fonctionnement des entreprises privées en matière de radiodiffusion sonore et de télévision ;
- 3° la structure légale chargée du contrôle de neutralité des médias tant publics que privés.

Actuellement, c'est le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication qui est chargé du contrôle des médias, privés commerciaux et non-commerciaux dont les radios et télévisions associatives et communautaires et de la sanction de ces médias en vertu de l'article 58 de la loi n° 011/001 du 10 janvier 2011 l'instituant. D'après cette disposition, le CSAC a le pouvoir d'enquêter et d'imposer des sanctions en cas de :

- 1° non-respect du cahier des charges ou de modifications substantielles du format ;
- 2° exercice illégal de la profession journalistique ou de tout autre métier lié à la presse et à la communication audiovisuelle ;
- 3° modification illicite du capital social et des modalités de financement ;
- 4° prêt illicite de sa désignation sociale ;
- 5° refus de fournir les informations exigées par le Conseil ;
- 6° diffusion illicite des programmes de radiodiffusion sonore ou de télévision ou perturbation des fréquences attribuées aux tiers ;
- 7° non-communication des tarifs aux utilisateurs ;
- 8° diffusion frauduleuses des programmes des autres stations de radio et des autres chaînes de télévision ;
- 9° non-observance des sanctions prononcées par le Conseil ;
- 10° diffusion frauduleuse des programmes, films, documentaires et émissions protégés par la législation relative aux droits d'auteurs.

Ce contrôle exercé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) est certes légitime pour éviter l'anarchie dans le secteur mais il nous semble en général, inapproprié et paradoxal pour les raisons suivantes :

- 1° l'article 58 de la loi précitée fixe des règles applicables à tous les médias sans tenir compte des spécificités de chacun ;
- 2° la loi ne détermine pas les missions de service public dont la vérification de leur réalisation justifierait pareil contrôle ;
- 3° l'État congolais n'accorde pas de l'aide financière aux médias privés dont l'utilisation légitimerait ce contrôle.

Ce contrôle s'apparente bien à une censure et peut facilement conduire à un contrôle du contenu. Pour rendre plus efficace pareil contrôle, le législateur congolais devra préciser les missions de service public dont la réalisation le justifierait. Il devra imposer à l'État l'octroi de l'aide financière aux médias associatifs et communautaires tout en spécifiant les règles qui leur sont applicables.

Section 5 — Leur accessibilité au public

La loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse ainsi que tous les arrêtés ministériels d'application de cette loi, ne prévoient aucune disposition relative à l'accès du public congolais à l'antenne des médias publics et privés, malgré la pluralité de l'offre qui est indéniable en termes de supports. Pour faire état de ce déficit, Marie-Soleil Frère considère que « malgré le foisonnement des médias d'information en RDC, la diversité des contenus et la possibilité effective d'expression des différentes composantes de la population ne semblent pas véritablement assurées. Les médias congolais sont certes pluriels mais pas encore suffisamment pluralistes, divers mais souvent peu ouverts à la diversité... ».¹²⁷⁵

Dans les faits, il faut noter la particularité des médias associatifs et communautaires qui restent seuls, les médias les plus accessibles et qui contribuent les mieux au renforcement de la citoyenneté. La facilité dans leur accessibilité est bien assurée par des atouts importants dont disposent ces médias :

- 1° l'utilisation des langues locales ;
- 2° leur ancrage dans la communauté locale qui facilite un contact régulier avec leur audience qui se déplace volontiers jusqu'à leurs sièges pour apporter un message ou une information ;
- 3° leur utilité pratique pour la communauté ;
- 4° leur capacité à aborder des sujets cruciaux pour les populations à travers l'ouverture aux témoignages ;
- 5° leurs bonnes relations avec la société civile et les organisations non gouvernementales de développement ;
- 6° leurs liens d'entraide et de solidarité.

Malgré cette facilité d'accès à l'antenne des médias associatifs et communautaires, ces derniers font face à plusieurs difficultés qui entravent leur fonctionnement et la réalisation de leurs missions en tant qu'outil démocratique et participatif. Leur vulnérabilité économique et humaine, leur cadre légal et réglementaire inapproprié ainsi que la vétusté de leurs équipements, sont autant des défis auxquels ils font quotidiennement face. En outre, la législation en vigueur et les décideurs politiques ne promeuvent pas activement ces médias. Il n'existe pas en RDC des dispositions spécifiques ou des remises en ce qui concerne le traitement fiscal, les redevances, les taxes diverses, les droits d'auteur, les taux élevés de communication téléphonique et les frais exorbitants pour l'électricité ou l'utilisation des groupes électrogènes. Les problèmes liés à la rémunération et au renouvellement des équipements, généralement dans un état de vétusté ou artisanal, révèlent les faiblesses de la gestion, le manque de prévoyance et l'état perpétuel d'insécurité financière de ces médias.

Face aux carences des médias publics en matière d'accès à leur antenne et compte tenu de la complexité du territoire congolais, les médias associatifs et communautaires doivent être encouragés dans leur fonctionnement par les pouvoirs publics qui doivent mettre à leur disposition des moyens adéquats pour élargir davantage l'accès des communautés pauvres et rurales aux ondes. L'élaboration d'une loi portant la définition de leur statut spécifique et fixant des règles spécifiques à leur organisation, à leur fonctionnement, à leur financement, à leur accessibilité et à leur contrôle, devra constituer une priorité pour ces mêmes pouvoirs publics compte tenu du rôle de vulgarisation et d'éducation civique que devront jouer ces médias dans les prochaines échéances électorales. Des mesures de faveur devront être prises en matière d'exonération d'impôts, de redevances annuelles.

¹²⁷⁵ M.-S. FRÈRE, op. cit. p. 128.

TITRE III — COMPARAISON DE DEUX SYSTÈMES DES MÉDIAS AUDIOVISUELS

Introduction explicative

Après l'étude de chaque système des médias audiovisuels, une analyse comparée s'impose pour relever les éléments de convergence et de divergence. Les précédents développements ont consisté à faire le diagnostic des médias congolais et révèlent que ces derniers font face, dans leur fonctionnement, à plusieurs écueils, notamment :

- 1° un cadre légal répressif, restrictif, incomplet, imprécis et obsolète ;
- 2° l'emprise des autorités publiques ;
- 3° la précarité des moyens matériels et financiers ;
- 4° le manque de viabilité et d'indépendance des entreprises médiatiques ;
- 5° une répartition inégale du produit publicitaire ;
- 6° le manque de professionnalisation des acteurs du secteur des médias ;
- 7° l'inaccessibilité du public à l'information.

L'étude des médias audiovisuels francophones belges a consisté à identifier les facteurs clés de succès de ces médias et de l'analyse de leur applicabilité à la situation des médias congolais, en tenant compte des spécificités nationales. L'analyse comparée se focalise sur nos trois hypothèses de recherche, c'est-à-dire la reconnaissance intentionnelle et juridique, l'indépendance structurelle et l'accessibilité, de ces médias. Ces trois hypothèses de recherche constituent les trois éléments clés de l'analyse comparative.

L'analyse comparée de deux conseils supérieurs de l'audiovisuel en constitue le premier chapitre (Chapitre I). Mais elle porte aussi sur les médias du même secteur, c'est-à-dire ceux du secteur public entre eux (chapitre II), ceux du secteur privé de même (chapitre III). La comparaison des radios indépendantes francophones avec les radios et télévisions associatives et communautaires congolaises constitue le quatrième chapitre (chapitre IV).

CHAPITRE I — COMPARAISON DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AVEC LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION CONGOLAIS

Avant de comparer les différents médias audiovisuels de la Communauté française avec les différents médias audiovisuels congolais, il importe de comparer les deux instances de régulation, tant il est vrai que leur création est intervenue à la suite de la libéralisation du secteur. Il convient, avant de conclure ce chapitre, de relever les éléments de convergence (section 1) et les éléments de divergence (section 2).

Section 1 — Les éléments de convergence

Les deux instances de régulation partagent en commun plusieurs éléments dont : le statut, la désignation des membres. Ces éléments en commun tiennent à leur tradition juridique commune (le système romano-germanique) et à leur histoire commune (le Congo est une ancienne colonie belge).

§ 1. Le statut

En Communauté française, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a été créé par décret comme une « autorité administrative indépendante jouissant de la personnalité juridique et chargée de la régulation du secteur audiovisuel de la Communauté ». ¹²⁷⁶ En RDC, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la Communication a été institué par une loi n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant sa composition, ses attributions et son fonctionnement, en application de l'article 212 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle le consacre comme « une institution d'appui à la démocratie naissante », en remplacement d'une autre instance qui a joué le même rôle, la Haute autorité des médias. C'est cette loi qui lui confère le même statut que le CSA belge, en son article 2 : « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication est une institution d'appui à la démocratie. Il est indépendant, autonome et doté de la personnalité juridique ».

Malgré la consécration constitutionnelle du CSAC et la formulation de l'article 2 de la loi l'instituant (qui ne reprend pas les mots « instance administrative » et qui ajoute « autonome »), cela n'ajoute rien à son statut actuel qui lui est dérisoirement reconnu. De même, le mot « autonome » ne traduit rien d'une véritable autonomie. Sa reconnaissance comme « institution d'appui à la démocratie » ne renforce pas non plus son statut. Cette consécration traduit seulement l'insistance du constituant congolais sur ce que devrait être cette instance par rapport aux immixtions intempestives de l'exécutif dans ses attributions. Il a voulu insister sur le rôle que devrait jouer le CSA dans le fonctionnement de la démocratie naissante en instaurant de l'ordre dans le secteur, en protégeant le pluralisme et la neutralité des médias tant publics que privés. Malheureusement cette instance de régulation du secteur médiatique congolais n'est pas autonome à cause du manque de moyens de fonctionnement comme l'affirme la Mission d'observation électorale de l'Union européenne de 2011. ¹²⁷⁷ Selon celle-ci, le partage de bâtiment avec

¹²⁷⁶ Voir article 130 du décret du 27 février 2003 modifié par l'article 145 du décret du 5 février 2009.

¹²⁷⁷ Mission d'observation électorale de l'Union européenne de 2011 en RDC, « République démocratique du Congo. Rapport final. Élections présidentielle et législative 28 novembre 2011 » p. 46, in [https : www.ecoi.net](https://www.ecoi.net)

la RTNC et l'insuffisance de ses moyens économiques ont influencé négativement son image et son indépendance et ont compromis son efficacité pendant le scrutin de 2011.¹²⁷⁸

§ 2. La désignation des membres et la politisation

Le CSA belge est composé de deux Collèges, un Collège d'avis et un Collège d'autorisation et de contrôle. Outre les 4 membres du bureau (le président et les 3 vice-présidents), le Collège d'avis est composé de 30 membres (ayant chacun un suppléant) désignés par le gouvernement communautaire. Leur mandat est d'une durée de quatre ans, renouvelable. Ces membres et leurs suppléants sont des professionnels issus des différents secteurs de l'audiovisuel (éditeurs et distributeurs de services de radio et de télévision, opérateurs de réseaux, cinéma, sociétés d'auteurs, producteurs, régies publicitaires, annonceurs, associations de consommateurs, sociétés de presse, journalistes, les associations d'éducation permanente ou de jeunesse, etc.). Les 34 membres effectifs et les 30 membres suppléants sont désignés dans le respect de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Le membre effectif qui cesse d'exercer son mandat avant son expiration est remplacé par son suppléant qui achève le mandat en cours. En cas d'empêchement, il est aussi remplacé par son suppléant.

Le Collège d'autorisation et de contrôle est composé de six membres, dont trois sont désignés par le Parlement et trois par le gouvernement, outre les quatre membres du bureau (le président et les trois vice-présidents). Leur mandat est de quatre ans renouvelables. Les dix membres sont désignés dans le respect de l'article 9 de la même loi. Ils sont choisis parmi les personnes reconnues pour leurs compétences dans les domaines du droit, de l'audiovisuel ou de la communication. Nous pouvons facilement dire que la désignation des membres de deux collèges par le gouvernement communautaire témoigne de la volonté du même gouvernement d'avoir une mainmise sur les médias. Quant à leur désignation conforme au respect de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, ce respect nous semble être le critère principal de leur désignation et non leur expertise dans les domaines du droit, de l'audiovisuel et de la communication. Il s'agit en effet, d'une désignation selon la représentation des partis politiques au gouvernement.

En RDC, c'est peut-être pire encore quand on sait que c'est le président de la République qui doit signer l'ordonnance d'investiture des membres du CSAC. Ce dernier est au-dessus de tout. Il décide de tout et peut facilement s'opposer à la désignation d'un opposant ou d'un membre hostile à son pouvoir. La provenance composite des membres ne présume en rien de l'indépendance de cette instance par rapport à l'exécutif qui ne cesse de s'immiscer dans son fonctionnement. En effet, d'après l'article 24 de la loi instituant le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, le Conseil est composé de quinze membres désignés de la manière suivante :

- a) 1 membre par le président de la République ;
- b) 2 membres par l'Assemblée nationale ;
- c) 2 membres par le Sénat ;
- d) 1 membre par le gouvernement
- e) 1 membre par le Conseil supérieur de la magistrature ;
- f) 3 membres par les associations des professionnels des médias, à raison d'un membre pour chaque secteur (radio, télévision et presse écrite) ;

¹²⁷⁸ Idem.

- g) 1 membre représentant du secteur de la publicité ;
- h) 1 membre par le Conseil national de l'ordre des avocats ;
- i) 1 membre par les associations des parents d'élèves et d'étudiants ;
- j) 2 membres par les associations de défense des droits des professionnels des médias.

Selon la même disposition, cette désignation tient compte de l'expertise dans le secteur des médias, de la représentation nationale et celle de la femme. Bien que ces désignations proviennent de plusieurs sources, l'article 26 prévoit l'investiture de tous les membres du Conseil par ordonnance présidentielle. Avant d'entrer en fonction, ils sont présentés à la Nation successivement par l'Assemblée nationale et le Sénat siégeant en séance plénière.

Quoi qu'il en soit dans les deux pays, la désignation des membres de deux Conseils supérieurs de l'audiovisuel pose une réelle question quant à l'indépendance et à l'autonomie de ces instances. Il aurait fallu que tous les membres justifient d'une réelle expertise dans les domaines visés ci-dessus et qu'ils soient nommés en vertu d'une loi au sens strict et qu'ils prêtent serment devant les Parlements. Ce serait en plus un gage d'indépendance.

Section 2 — Les éléments de divergence

Les deux instances présentent plusieurs éléments de divergence à cause, non seulement du contexte politique et administratif mais aussi à cause de l'influence européenne et de l'expérience de l'une par rapport à l'autre. Nous ne retenons que quelques éléments de divergence, dont les pouvoirs ou compétences, les moyens de fonctionnement et la confiance du public.

§ 1. Les compétences et les pouvoirs

Les compétences et les pouvoirs sont aussi des moyens qui permettent à chaque conseil d'exécuter efficacement et effectivement la mission qui est lui confiée par le législateur.

A. Les compétences

Les compétences attribuées aux deux Conseils supérieurs de l'audiovisuel sont de deux ordres : l'une matérielle et l'autre territoriale. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française est compétent territorialement sur le territoire de la communauté seulement, c'est-à-dire en Wallonie et à Bruxelles. Sa compétence matérielle s'étend uniquement aux médias audiovisuels et non à la presse écrite. Il ne règle pas non plus les questions liées à la déontologie professionnelle. Cette compétence relève du Conseil de la déontologie journalistique (CDJ). En RDC, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication a compétence sur tout le territoire national. Il dispose même d'une coordination dans chaque province. Sa compétence matérielle s'étend à toute la presse : écrite, audiovisuelle et électronique, y compris toutes les questions déontologiques. Dans les faits cependant, nous pouvons facilement dire que celle-ci n'est pas effective à cause de l'immixtion du ministre de tutelle dans les attributions du CSAC qui est parfois obligé de prendre des décisions lui dictées par cette autorité.

B. Les pouvoirs

Le Conseil supérieur de l’audiovisuel de la Communauté française jouit des pouvoirs légaux suivants :

- 1° un pouvoir réglementaire (il élabore des règlements) ;
- 2° un pouvoir administratif d’autorisation ;
- 3° un pouvoir d’avis ;
- 4° un pouvoir de contrôle ;
- 5° un pouvoir de sanction ;
- 6° un pouvoir de médiation.

En RDC, le Conseil supérieur de l’audiovisuel et de la communication dispose des mêmes pouvoirs, sauf le pouvoir d’autorisation et d’attribution des fréquences. C’est donc le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) de la Communauté française qui jouit de la plénitude des pouvoirs malgré les interférences du gouvernement en matière d’autorisation pour les télévisions locales et pour les radios d’école. Il serait souhaitable que toute la compétence en matière d’autorisation soit confiée au Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) pour raison d’expertise et d’indépendance.

§ 2. Les moyens de fonctionnement

L’article 133, in fine, du décret SMA, interdit au CSA d’exercer du commerce pour financer sa mission : « Le CSA ne peut exercer d’activités commerciales ». Cette interdiction est d’autant justifiée par la nature même de l’instance de régulation qui se doit d’être indépendante de toute pression économique ou commerciale pour la réalisation de sa mission d’intérêt général. Toute activité commerciale serait, nous semble-t-il, incompatible avec la mission de régulation qui nécessite, outre l’indépendance, la loyauté, l’intégrité, l’impartialité et la modération. L’exercice d’activités commerciales engendrerait certainement un conflit d’intérêts entre le CSA et certains éditeurs, distributeurs ou opérateurs de réseaux qui sont aussi commerçants. Il serait de nature à ébranler la confiance du public dans l’exécution de sa mission. Contrairement aux éditeurs des services de médias audiovisuels (RBTF, TV privées commerciales, radios privées, etc.) qui recourent à la publicité comme moyen de financement de la réalisation de leurs missions de service public, il ne peut pas en faire non plus.

En effet, aux termes de l’article 151 du décret SMA, le CSA a pour ressources seulement :

- 1° la dotation annuelle lui allouée par la Communauté française ;
- 2° la dotation complémentaire spécifique ;
- 3° les dons et legs faits en sa faveur ;
- 4° les revenus de ses biens propres.

Le gouvernement communautaire conclut avec lui un contrat de financement qui détermine pour une période de cinq ans, le montant de la dotation lui allouée. Cette dotation est inscrite annuellement au budget de la Communauté et est indexée selon les modalités fixées dans le contrat de financement. Le

dernier contrat a été conclu entre parties pour cinq ans, soit pour la période de 2014 à 2018.¹²⁷⁹ Chaque année, une dotation complémentaire spécifique lui est allouée, le cas échéant, celle-ci couvre les dommages et intérêts payés par le CSA en raison de la mise en cause éventuelle de sa responsabilité pour des faits relevant de l'exécution de ses missions en matière de sanction administrative qui peut aller de l'avertissement au retrait de l'autorisation. La dotation spécifique ne sera versée que dans la mesure où le montant de ces dommages et intérêts ne peut être couvert par ses autres ressources.

En 2015, sa dotation annuelle n'a pas été liquidée dans son entièreté en raison des restrictions budgétaires imposées aux pouvoirs publics en général. Elle a consisté à la somme de 2.245.000 euros au lieu de la somme de 2.300.000 euros.¹²⁸⁰ Outre les sources de financement prévues à l'article 151, le CSA bénéficie d'une mise à sa disposition des locaux nécessaires à son fonctionnement. La Communauté française prend également en charge un ensemble de missions internationales menées par ce dernier.¹²⁸¹

En RDC, pour la réalisation de ses missions et de ses attributions, le Conseil dispose de ressources humaines et de ressources financières ainsi que d'un patrimoine. Les ressources humaines sont constituées d'un personnel politique et d'appoint rattaché au bureau ainsi que d'un personnel administratif et technique recruté conformément au règlement intérieur. Les ressources financières sont constituées d'une dotation publique. Celle-ci comprend la rémunération, le fonctionnement et l'investissement. Elle est octroyée au Conseil par le gouvernement selon la procédure d'usage. Le Conseil peut obtenir des dons et legs dont la valeur est inscrite au budget de l'État de l'année de leur libération. Son patrimoine comprend :

- 1° le patrimoine hérité de la Haute autorité des médias (la HAM) ;
- 2° les biens meubles et immeubles mis à sa disposition par l'État à titre de cession ;
- 3° les acquisitions provenant de la dotation, des dons et legs.

Comme nous pouvons facilement le constater, il n'y a aucune donnée chiffrée dans l'inventaire des moyens mis à la disposition du Conseil supérieur de l'audiovisuel congolais comme c'est le cas avec l'inventaire des moyens de son homologue belge. La loi des finances de 2016 en RDC renseigne que le budget national est chiffré à 8.273,4 milliards de francs congolais. Nous pouvons déjà nous poser beaucoup de questions sur le budget annuel du CSAC.

En guise de conclusion, signalons qu'il ressort de l'étude comparée du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française beaucoup d'atouts qui peuvent améliorer le fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication de la RDC :

- 1° la plénitude des pouvoirs ;
- 2° les moyens de fonctionnement ;
- 3° le régime des incompatibilités.

¹²⁷⁹ CSA, « Rapport annuel 2015 », p. 54, in www.csa.be/documents/categorie/9

¹²⁸⁰ Idem.

¹²⁸¹ Idem.

CHAPITRE II — COMPARAISON DE LA RADIO TÉLÉVISION BELGE FRANCOPHONE AVEC LA RADIO TÉLÉVISION NATIONALE CONGOLAISE

De la même manière que le précédent chapitre, celui-ci consiste en une analyse comparative des éléments de convergence (section 1) et des éléments de divergence (section 2).

Section 1 — Les éléments de convergence

Les éléments communs aux deux systèmes juridiques paraissent moins nombreux. Nous retenons dans notre étude comparée : la politisation de deux médias, l'existence d'un cadre légal et réglementaire, l'existence des organes d'administration et de gestion. Les éléments de convergence trouvent leur justification dans l'histoire politique commune qui se confond toujours avec l'histoire des médias. Il n'est donc pas étonnant que la presse congolaise prenne les couleurs de l'histoire commune de la Belgique et de la RDC. Déjà, la loi fondamentale de 1960 (qui a régi le Congo après l'indépendance) tire ses origines dans la Constitution belge de l'époque. Les libertés publiques telles qu'affirmées dans cette dernière se retrouvent affirmées presque dans les mêmes termes dans la loi fondamentale. L'autre élément de justification de la convergence est la tradition juridique commune. En effet, tous les deux systèmes juridiques appartiennent à la tradition romano-germanique.

§ 1. La politisation de deux médias

En principe, l'intervention des autorités publiques en matière de radio et de télédiffusion n'est autorisée que pour des raisons d'ordre technique et d'ordre matériel, notamment de gestion et d'attribution des fréquences et de sauvegarde du pluralisme médiatique. L'immixtion des hommes politiques dans le fonctionnement d'un média audiovisuel, à l'instar de la RTBF ou de la RTNC, ne trouve donc pas de justification si ce n'est que la volonté de l'instrumentaliser pour des intérêts politiques, notamment la propagande politique ou la diabolisation d'un adversaire politique à travers ce même média (pour le cas de la RTNC). C'est ce qui explique le monopole étatique qui a prévalu sur les deux médias et qui a pris fin respectivement en 1987 et en 1990, avec la libéralisation du secteur médiatique.

Pour ce qui est de la RTBF, la politisation que Séverine De Proost appelle « partocratisation et privatisation »¹²⁸² se manifeste surtout d'une manière loyale dans le décret créateur de celle-ci. C'est dans la désignation des membres de son conseil d'administration que la politisation se concrétise. En effet, aux termes de l'article 11, § 1^{er} du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF : « Le conseil d'administration est composé de treize administrateurs élus pour la durée de la législature par le Conseil de la Communauté qui fait application du système de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus ».

Concrètement, le conseil d'administration de la RTBF est nommé par le Parlement communautaire sur appel à des candidatures mais la procédure est qu'il soit représentatif politiquement et que seuls sont nommés, ceux qui sont donc membres de partis politiques connus et qui ont des appuis politiques. L'autre désignation qui porte une connotation politique est celle de l'administrateur général. Ce

¹²⁸² S. DE PROOST, op. cit., p. 2.

dernier est désigné par le gouvernement communautaire suivant une procédure arrêtée par ce dernier. À ce sujet, Séverine De Proost considère qu'il est « paradoxal de créer une entreprise publique à caractère culturel, tout en exigeant de ses administrateurs aucune compétence particulière ni dans le domaine de la gestion d'entreprise ni dans le domaine culturel ».¹²⁸³ Pour elle, le seul critère de sélection des membres du conseil d'administration de la RTBF demeure l'affiliation partisane.¹²⁸⁴ La justification de cette représentation politique dans le conseil d'administration de la RTBF est la volonté des hommes politiques communautaires d'avoir toujours la mainmise sur la RTBF afin de mieux la contrôler et ce, malgré la fin du monopole.

En ce qui concerne la RTNC, les articles 9 et 10 du décret la transformant en établissement public, stipulent que « Le conseil d'administration est composé de cinq membres au maximum, en ce compris le directeur général. Les membres du conseil d'administration sont nommés, relevés de leurs fonctions et, le cas échéant, révoqués par ordonnance du président de la République, sur proposition du gouvernement délibérée en Conseil des ministres ». Comme nous pouvons bien le constater, contrairement au conseil d'administration de la RTBF qui est quand même nommé par le Parlement, les membres du conseil d'administration de la RTNC sont nommés par l'exécutif congolais qui a aussi le pouvoir de les révoquer.

La justification de leur nomination par le gouvernement est toute simple et se trouve dans le statut même de cet établissement public considéré comme un bien privé du gouvernement congolais qui en use et en dispose selon son gré. Il s'agit d'un mode de désignation qui jette un doute sérieux sur l'indépendance de ce média à l'égard du pouvoir exécutif des personnes qu'il s'agit de désigner et qui n'apparaît pas compatible avec les exigences d'une démocratie moderne. L'autre manifestation de la politisation de ce média congolais se trouve dans son mode de fonctionnement. En effet, il est placé sous la tutelle du ministre ayant la Communication et les Médias dans ses attributions et qui décide de tout. Le budget, s'il en existe un, doit d'abord passer par ce ministre qui peut ne pas le libérer. En outre, le contrôle financier est assumé par des commissaires aux comptes nommés par le gouvernement.

Pour la RTNC, l'emprise gouvernementale est totale et nous pousse à parler d'une privatisation de ce média qui est censé être public. Tandis que pour la RTBF, ce sont les partis politiques francophones qui la politisent au point que Séverine De Proost parle d'une « particratisation » de la RTBF. La conséquence directe de cette emprise est la qualité du contenu des programmes de la RTNC qui est « le porte-voix du gouvernement et non un miroir de l'ensemble de la population congolaise, dans toutes ses composantes et de ses préoccupations ».¹²⁸⁵ En effet, ce média ne diffuse, en grande partie, que ce que les instances officielles veulent qu'il dise d'elles. Il n'est pas un média neutre, équilibré, reflétant toutes les tendances de la société. Elle est au service du parti au pouvoir, du gouvernement et de la présidence. Elle ne diffuse pas d'opinions discordantes. C'est un instrument de propagande pour le pouvoir en place.

Qu'elle se manifeste en emprise ou en « particratisation », la politisation de ces deux médias est de nature à porter atteinte à leur autonomie mais aussi à l'objectivité de l'information qu'ils diffusent et à leur légitimité à l'égard de leurs publics. Pour éviter cette politisation, il faut confier le choix de leurs dirigeants aux Conseils supérieurs de l'audiovisuel, seules instances spécialisées en matière audiovisuelle. Pour la RTBF, c'est le CSA qui sera seul compétent pour désigner ses dirigeants sur base des critères objectifs de compétence et d'expérience. Pour la RTNC, c'est le CSAC. La désignation des dirigeants de ceux-ci par le CSA belge et le CSAC congolais, n'est qu'une application des lois organiques relatives à l'indépendance et à la neutralité des médias des services publics. Cela rendra plus crédibles les missions de ces deux instances et renforcera leurs pouvoirs de contrôle et de sanction.

¹²⁸³ S. DE PROOST, op. cit., 276.

¹²⁸⁴ Idem.

¹²⁸⁵ M- S. FRÈRE, op. cit., p. 112.

§ 2. L'existence d'un cadre légal et réglementaire

L'autre point de ressemblance entre les deux systèmes juridiques en matière audiovisuelle est l'existence d'un cadre légal et réglementaire qui régit les deux médias. La justification de ce cadre se trouve dans l'histoire et dans les traditions juridiques communes. En effet, la plupart des législations congolaises sont presque la copie conforme des anciennes législations belges du fait de la colonisation. La seule différence réside dans la réforme. En Belgique, les différentes lois sont mises à jour selon l'évolution de la société et de la technologie. En RDC, tel n'est pas le cas faute de moyens financiers. En effet, les deux médias sont régis par des décrets, l'un est une loi au sens strict du terme (pour le cas de la RTBF car adopté par le Parlement communautaire), l'autre un acte ayant valeur de loi au sens large du terme (pour le cas de la RTNC car il a été pris par le Premier ministre, membre de l'exécutif).

La RTBF est régie, dans tous ses aspects de fonctionnement, par le décret du 14 juillet 1997 portant son statut. Ce décret est une loi au sens formel du terme. Il s'agit d'un texte précis, prévisible (M.B. du 28 août 1997), adapté (dix modifications depuis 2002 à 2015) qui régit la création de la RTBF (en tant que service public de radiodiffusion et de télévision de la Communauté française), l'organisation, le fonctionnement de ses organes, les missions, les moyens techniques et financiers, le contrôle et l'accessibilité du public à son antenne. Il porte des règles relatives aux corporations professionnelles au sein de l'entreprise, à la déontologie professionnelle, à la société de journalistes œuvrant en son sein et au contrat de gestion signé par le gouvernement et la RTBF.

Ce contrat de gestion dont la durée est de cinq ans (signé en 2012 et va jusqu'en 2017) est une convention bilatérale qui détermine les règles et les modalités selon lesquelles l'entreprise remplit sa mission de service public. En contrepartie, la Communauté française alloue à l'entreprise une subvention annuelle suffisante et met à la disposition de l'entreprise les fréquences hertziennes nécessaires. Il précise les principes généraux qui président à la réalisation des différentes tâches que l'entreprise assure en vue de l'exécution de sa mission de service public et en tout cas, les dispositions à prendre :

- 1° pour définir une politique de programmes en télévision et en radio ;
- 2° pour remplir sa mission dans le domaine de l'information et pour assurer la continuité du service public ;
- 3° pour assurer le développement culturel, notamment par la mise en valeur et la promotion des activités culturelles de ladite Communauté, son patrimoine en Wallonie, à Bruxelles et à l'étranger ainsi que la valorisation appropriée des spécificités régionales ;
- 4° pour favoriser les émissions dans le domaine de l'éducation permanente ;
- 5° pour assurer une programmation d'émissions de divertissement de qualité ;
- 6° pour assurer l'écoute des téléspectateurs et le suivi de leurs plaintes.

La RTNC est régie par un décret n° 09-62 du 3 décembre 2009 du Premier ministre qui la transforme en un établissement public et qui abroge l'ordonnance-loi n° 81-050 du 2 avril 1981 qui l'a créée comme Office zaïrois de radiodiffusion et de télévision (OZRT). Ce texte est un acte de l'exécutif qui a valeur de loi mais qui n'est pas une loi au sens formel du texte. Il révèle la volonté du gouvernement congolais de se l'approprier en enlevant le contrôle du peuple et de son Parlement. Il porte des dispositions générales relatives à sa transformation, son siège, à son objet social, à ses structures organisationnelles et fonctionnelles, à son patrimoine et à son organisation financière, à son contrôle de tutelle et à sa dissolution. Il ne comporte aucune disposition relative à ses modes de diffusion ni à son accessibilité aux populations congolaises, à la société civile ni aux partis politiques. Il ne prévoit pas non plus des règles relatives aux organisations professionnelles, encore moins d'une quelconque

société de journaliste et de la déontologie professionnelle en son sein. Il ne parle pas non plus d'un cahier des charges unique qui existe pourtant et qui est applicable à la RTNC.

Ce décret la transformant en établissement public est accompagné de plusieurs autres arrêtés ministériels qui s'appliquent à toute la presse congolaise en général et qui ont été décrits dans le deuxième titre de cette partie comparative. Comme nous l'avons bien démontré précédemment, tous ces textes régissant celle-ci sont plus restrictifs et plus répressifs que promotionnels. Ils cautionnent une censure administrative exercée par le ministre de l'information et de la presse sur ce média.

§ 3. L'existence de mêmes organes dirigeants

Le dernier élément commun aux deux médias est l'existence en leur sein d'organes semblables. Chacun dispose d'un conseil d'administration et d'une administration générale ou direction générale. Le conseil d'administration de la RTBF l'administre et a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de son objet social. Il peut exercer en Belgique et à l'étranger, toutes les activités et faire toutes les opérations mobilières et immobilières de quelque nature que ce soit qui se rapportent directement ou indirectement à l'objet social de l'entreprise ou qui contribuent à en assurer ou en faciliter la réalisation. Il établit le règlement d'ordre intérieur. L'administrateur général est chargé de la gestion journalière de la RTBF. Il la représente en ce qui concerne sa gestion, il exécute les décisions du conseil d'administration, négocie le contrat de gestion en concertation avec le président du conseil d'administration.

Le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions. Toutefois, il ne peut déléguer :

- 1° l'approbation du contrat de gestion et de ses modifications ;
- 2° l'approbation du budget et des comptes annuels ;
- 3° la définition de la politique générale de l'entreprise ;
- 4° l'approbation des grilles des programmes de l'entreprise ;
- 5° l'adoption du statut du personnel, du statut syndical et du règlement de travail ;
- 6° l'établissement des règles qui assurent l'indépendance des journalistes.

Le conseil d'administration de la RTNC est chargé de la conception, de l'orientation, du contrôle et de la décision de celle-ci. Il définit la politique générale, détermine le programme d'activités, arrête le budget et approuve les états financiers de fin d'exercice. Il fixe l'organigramme de ce média et le soumet pour approbation au ministre de tutelle. Il fixe, sur proposition de la direction générale, le cadre et le statut du personnel et les soumet pour approbation au ministre de tutelle. Le directeur général est nommé et révoqué par le président de la République, sur proposition du gouvernement délibérée en Conseil des ministres. Il exécute les décisions du conseil d'administration et assure la gestion courante du même média. Il exécute le budget, élabore les états financiers et dirige l'ensemble des services. Il représente l'entreprise vis-à-vis des tiers et jouit de tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la bonne marche de celle-ci et pour agir en son nom.

Dans le fait, c'est plutôt le ministre de tutelle qui assure un contrôle sur la RTNC et non le conseil d'administration qui ne peut prendre aucune décision sans se référer audit ministre. Parfois, le directeur passe outre les décisions du conseil d'administration et n'obéit qu'aux ordres du ministre ou du président de la République qui l'a nommé et qui peut le révoquer sans formalité.

Section 2 — Les éléments de divergence

Les éléments de divergence sont plus nombreux que les éléments de convergence. Les causes peuvent être trouvées dans la différence des contextes politiques. La Belgique est une ancienne démocratie qui a toujours attaché une grande importance à la liberté de la presse. Nous en retenons les plus importants, dont le statut et la reconnaissance institutionnelle, les missions de service public, les règles relatives à la profession et à la déontologie ainsi que l'accessibilité au public.

§ 1. Le statut et la reconnaissance institutionnelle

Le statut de service public de la RTBF est expressément affirmé par l'article 2 de son décret créateur aux termes duquel : « L'entreprise assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique ». L'article 1^{er} du même décret institue la RTBF comme « une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique... ». Cette disposition précise en quoi consistent le service public et le destinataire de ce service : « Cette mission de service public est assurée en priorité par une offre au public, notamment à l'ensemble des francophones de Belgique, de programmes de radio et de télévision, par voie hertzienne, par câble, par satellite ou tout autre moyen technique similaire qui permet l'accès, à des conditions respectant le principe d'égalité entre usagers, à tous les programmes généraux et spécifiques de l'entreprise correspondant à sa mission de service public. Elle détermine avec précision le caractère d'un service public de médias : pluralité de l'offre, pluralité des destinataires, égalité des usagers, accessibilité à tous par les moyens publics que les pouvoirs publics mettent à la disposition du public.

La reconnaissance institutionnelle de la RTBF comme acteur essentiel de l'espace démocratique de la Communauté se justifie par le fait qu'elle est une source importante d'information pour le citoyen et un facteur important dans la constitution des valeurs et des opinions. Elle est une garantie d'indépendance et d'autonomie dans la réalisation de sa mission de service public. Son rôle fondamental pour le secteur culturel et audiovisuel, sa participation aux dynamiques de développement social, économique, durable et culturel, sont autant reconnus par les pouvoirs publics qui mettent à sa disposition des moyens.

Concernant la RTNC, l'article 1^{er} du décret n° 09-62 du 3 décembre 2009 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Radiotélévision nationale congolaise, stipule qu'elle est un « établissement public à caractère socioculturel, dotée de la personnalité juridique... ». Il est régi par la loi n° 08-009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics. Le décret se contente d'une énonciation et n'affirme pas le rôle de la RTNC comme fondamental dans la démocratie naissante. Le cahier des charges uniques, élaboré par le ministre de l'Information et de la Presse, ne dit rien non plus sur le rôle de celle-ci comme acteur majeur dans le processus démocratique. Cette absence de reconnaissance institutionnelle est lourde de conséquences quant à l'autonomie et à la responsabilisation de ce média. Elle est ainsi instrumentalisée par les pouvoirs politiques qui s'en servent comme un bien privé.

§ 2. Les missions de service public

Les missions sociales de la RTBF sont autant clairement définies par le décret portant son statut que par le contrat de gestion. L'information, l'éducation permanente, la promotion culturelle, le diversement, la création et la production audiovisuelle ainsi que la valorisation des œuvres communautaires, etc., sont autant des missions que les pouvoirs publics lui attribuent. Pour la

réalisation de ces différentes missions, des moyens prévus par les deux instruments juridiques sont libérés et effectivement mis à la disposition de l'entreprise qui doit faire un rapport annuel d'exécution de ses objectifs. Ce rapport fait l'objet de vérification par le Conseil supérieur de l'audiovisuel CSA dans un avis.

En RDC, les missions de service public attribuées à la RTNC sont équivoques : réaliser la couverture des activités politiques, économiques et sociales, vulgariser les activités et les programmes d'action des institutions de la République Démocratique du Congo. Telles sont les deux principales missions de ce média. Il s'agit plus d'une mission de « porte-parole du gouvernement » et non d'une mission profitable au public. Même quand il s'agit de servir les institutions, les moyens nécessaires pour la réalisation de ces objectifs ne sont pas effectifs bien que prévus par le décret.

Chaque année, un budget est alloué, dans la loi des finances, à la RTNC. Mais comme le souligne le rapport d'audit établi en 2006, « depuis la création de l'Office Zaïrois de Radio-TV, le budget alloué et libéré n'a jamais été réceptionné par cette entreprise. Si quelques tranches de frais de fonctionnement sont perçues au niveau du Trésor public, elles n'ont jamais été versées à celle-ci. Dès lors, elle vit de son activité commerciale. Avant l'avènement des radios et des télévisions privées commerciales, elle faisait 300.000 dollars américains de recettes mensuelles. Actuellement, elle en fait 15.000 ». ¹²⁸⁶

§ 3. La profession

Le décret comme le contrat de gestion de la RTBF impose à l'entreprise de reconnaître une société de journalistes constituée en son sein. Elle doit être reconnue comme interlocutrice et est consultée sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle et sur l'organisation des rédactions en ce qui concerne les programmes d'information. Elle est également consultée en ce qui concerne les services chargés de l'information, sur la désignation du directeur général de l'information, du ou des directeurs et des chefs de rédaction. L'entreprise doit également être membre de l'instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, le Conseil de déontologie journalistique (CDJ).

En plus, un règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel, adopté par le conseil d'administration, le 19 janvier 1998 et révisé par le même conseil, le 21 mars 2008, existe au sein de l'entreprise et sert aussi de cadre des valeurs à observer. S'ajoute à ces outils déontologiques, la Charte des valeurs. Enfin, pour la formation et la professionnalisation de ses journalistes et de ses employés, elle dispose d'une académie « RTBF Academy » lancée en 2013. Elle fait de la formation une priorité pour l'entreprise. Le décret portant transformation de la RTNC en établissement public ne dit rien de la déontologie et de la formation de ses employés et de ses journalistes, encore moins le cahier des charges unique qui n'est qu'un condensé des obligations. Cette carence est la cause de plusieurs dérapages déontologiques dans ce média qui a perdu sa crédibilité.

§ 4. L'accessibilité au public

L'accessibilité à un média est fondamentale pour la démocratie fondée sur l'ouverture des débats contradictoires et sur la participation des citoyens à la gestion de la chose publique. Les médias,

¹²⁸⁶ M.- S. FRÈRE, op. cit., p. 112, citant I. KABONGO KALALA KANDA, «Transformer la radio et la télévision d'État en service d'intérêt public. Audit de la RTNC », Kinshasa, 6 janvier 2006. Cet audit a été réalisé à la demande de l'ONG JED (Journaliste en danger), dans le cadre d'un projet d'appui à « la transformation de la radiotélévision d'État en un service public ».

publics comme privés, sont des plateformes ou des forums de ces débats. Ils doivent être accessibles à un large public et doivent être « un réseau de partage et d'échange, de récits, s'enrichissant de tous les contenus ».¹²⁸⁷ Pour cela, cette accessibilité nécessite la mise en œuvre de plusieurs plateformes de distribution visant à multiplier l'offre du contenu. Il faut du matériel approprié pour la mise à la disposition du public d'une information objective et neutre. L'accès à un service public se voulant universel, il faut prévoir des mécanismes permettant l'accès à des personnes vivant avec une déficience sensorielle.

C'est dans ce cadre que la RTBF met à la disposition du public plusieurs voies de distribution : le câble, la TNT, la RNT, l'internet, les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.), son site web, la téléphonie mobile, etc. Le décret créateur impose des règles précises relatives à l'accès aux programmes de la RTBF et des autres médias audiovisuels, des personnes à déficience sensorielle (sourds, malentendants, etc.). Il en va du droit de ces dernières à l'information. Le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF et le contrat de gestion ainsi que le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels fixent des principes généraux relatifs à la sauvegarde du pluralisme, à la transparence, à l'accès aux événements d'intérêt général, pour permettre cette accessibilité à ce média public.

Tel n'est pas le cas avec le décret de transformation de la RTNC et le cahier des charges « unique » qui ne prévoient pas des règles d'accessibilité à son antenne. Le grand reproche du public congolais à celle-ci est son inaccessibilité due à sa politisation et à des contraintes matérielles et financières. L'autre cause de son inaccessibilité est la capacité très réduite de récolter l'information en l'absence de toute loi sur l'accès à l'information administrative. En tout cas, la RTNC n'est pas considérée par les populations congolaises comme une tribune d'expression citoyenne. La radio couvre théoriquement une bonne partie du territoire national et ses tranches d'information pénètrent dans les petites localités où elles sont relayées par les stations locales en FM. Toutefois, dans plusieurs chefs-lieux de province, les émetteurs relais sont endommagés et ne parviennent plus à fonctionner avec toute leur puissance, restreignant ainsi le signal au centre-ville.

Au regard de notre compréhension des objectifs du législateur communautaire belge, il s'avère nécessaire de hiérarchiser les facteurs de succès de la RTBF afin de proposer leur applicabilité à la RTNC :

- 1° la reconnaissance institutionnelle
- 2° le cadre légal et réglementaire promotionnel et non répressif ;
- 3° les moyens mis à la disposition de la RTBF
- 4° les règles professionnelles et déontologiques ;
- 5° la multiplicité des plateformes de diffusion et de distribution ;
- 6° le contrat de gestion
- 7° l'attribution des fréquences par une seule instance spécialisée en matière de régulation
- 8° les règles d'accessibilité

Ces facteurs de succès de la RTBF peuvent être appliqués à la RTNC et constituer la substance d'une loi au sens strict du terme qui enlèvera toute compétence en matière de radiodiffusion et de télévision de service public à l'exécutif. La nouvelle loi devra redéfinir le statut de ce média congolais, ses missions, son fonctionnement et fixer les règles de désignation de ses dirigeants et de contrôle par le CSAC. Un nouveau contrat de gestion devra intervenir entre le CSAC et ce média. Celui-ci précisera

¹²⁸⁷ Lire à ce sujet le préambule du contrat de gestion de la RTBF (2012-2017).

les missions de service public reconnues à la RTNC, ses obligations et les moyens mis à sa disposition pour la réalisation de ses missions.

Il en est de même de l'attribution des fréquences radiophoniques. En Communauté française, seul le CSA est compétent en la matière bien que le gouvernement en établit le plan. En RDC, l'attribution des fréquences relève de la compétence de l'autorité de régulation des postes et des télécommunications qui impose des frais exorbitants pour pouvoir en bénéficier. Seulement pour être autorisé à exploiter une entreprise de presse audiovisuelle, il faut avoir payé beaucoup de frais administratifs à chaque instance administrative concernée. Il faut donc confier cette prérogative à l'instance de régulation des médias qui connaît mieux le secteur que quiconque. L'attribution de cette compétence au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) évitera à l'éditeur de services audiovisuels la multiplicité de frais, allégera la procédure d'attribution mais permettra aussi d'éviter les conflits de compétence entre différentes autorités de régulation.

CHAPITRE III — COMPARAISON DES RADIOS ET DES TÉLÉVISIONS PRIVÉES FRANCOPHONES BELGES AVEC LES RADIOS ET LES TÉLÉVISIONS PRIVÉES CONGOLAISES

En Communauté française, les télévisions privées commerciales font l'objet d'un titre spécifique dans le décret sur les services de médias audiovisuels. Nous les rangeons, dans ce chapitre, avec les radios privées commerciales, dites « radios en réseau » pour des raisons méthodologiques de comparaison. En RDC, elles sont toutes rangées dans la même catégorie légale sous le chapitre « Du secteur privé de la radiodiffusion sonore et de la télévision ».

Section 1 — Les éléments de convergence

L'histoire de l'émergence de ces médias privés audiovisuels est presque commune en Communauté française et en République Démocratique du Congo. Toutes sont nées à partir de la libéralisation du secteur médiatique. Leur création est en effet, consécutive à la fin du monopole exercé par les pouvoirs publics sur le secteur audiovisuel. Si en RDC, la prolifération de ce type de médias commerciaux est la conséquence de la libéralisation de la vie politique (début du processus démocratique) en 1990 qui s'est accompagnée de la fin du monopole étatique sur tous les médias, en Communauté française de Belgique, la création des premiers médias audiovisuels privés date officiellement des années 1987.

Outre l'historique commune, ces médias possèdent d'autres éléments communs, notamment : le cadre légal et réglementaire, leur statut commercial et leur organisation, leur contrôle par les Conseils supérieurs de l'audiovisuel (et de la communication pour le cas de la RDC).

§ 1. Le cadre légal et réglementaire

En Communauté française, le cadre légal régissant les radios et télévisions privées commerciales est le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (décret SMA) du 12 mars 2015. Ce décret fixe, de manière précise, leur statut, définit les missions de service public qui leur sont attribuées. Il fixe les conditions de leur création, de leur organisation et de leur fonctionnement ainsi que de leur contrôle par le CSA. Il prévoit les moyens mis à leur disposition par les pouvoirs publics et les règles permettant leur accessibilité à un public large.

D'autres arrêtés de l'exécutif communautaire portent des mesures d'application de ce décret dont l'examen a fait l'objet des développements précédents. Chaque radio et chaque télévision privée commerciale ont signé une convention relative aux obligations et aux missions à accomplir et les moyens auxquels elles peuvent prétendre pour la réalisation celles-ci. Le décret, les arrêtés et les différentes conventions intervenues entre parties servent de cadre de contrôle du CSA. Ce type de médias est aussi régi par le Code de commerce dont les règles s'appliquent surtout à leur création (statut), à leur organisation, à leur régime financier, etc.

Tous ces instruments juridiques visent la reconnaissance de ces médias comme des acteurs principaux du fonctionnement de la démocratie belge en général et en particulier la démocratie communautaire. Ils ne consacrent pas de censure a priori qui est du reste interdite par l'article 25 de la Constitution mais visent le développement économique et social de ces derniers, étant entendu que ce sont aussi des créateurs d'emplois.

En RDC, les radios et les télévisions privées commerciales sont régies par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse et par les arrêtés ministériels d'application. Elles sont aussi régies par le Code de commerce qui date de 1887, à l'époque de l'État indépendant du Congo. Ces différents textes légaux sont incomplets, répressifs et désuets. Le texte de 1996 ne règle que les conditions de leur création, prévoit de manière insuffisante les règles de leurs programmes et vise plus les délits de presse et leur répression. Ce cadre légal et réglementaire reste ignoré par les professionnels et se caractérise par :

- a) l'inadaptation au contexte politique, social, économique et surtout démocratique actuel ;
- b) le manque d'une vision sociale et économique intégrée ;
- c) la non-conformité d'une bonne partie de son contenu aux dispositions pertinentes de la législation internationale en la matière ;
- d) la banalisation ou la non-reconnaissance institutionnelle de la radiodiffusion et de la télévision comme partenaires du processus démocratique et du développement du pays.

§ 2. Le statut et leur organisation

En Communauté française de Belgique comme en RDC, ce type de médias jouit du statut commercial c'est-à-dire des entreprises commerciales à but lucratif. Ce statut leur confère la liberté d'entreprise et de s'organiser en toute liberté. Cependant, dans ladite Communauté, l'organisation doit répondre à certaines exigences décrétales : si l'éditeur de service sonore ou télévisuel propose de l'information, il doit faire assurer, par service, la gestion des programmes d'information par des journalistes professionnels engagés sous un contrat d'emploi et reconnus conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la procédure du titre de journaliste professionnel ou dans les conditions pour y accéder, en nombre suffisant par rapport au service édité. Tout éditeur de service sonore ou télévisuel doit être indépendant de tout gouvernement, de tout parti politique, de toute organisation représentative des employeurs ou des travailleurs.

En RDC, tout éditeur de service sonore ou télévisuel doit avoir dans son organisation un directeur des programmes. Celui-ci doit être un professionnel de la communication audiovisuelle. L'importance du service édité n'est pas déterminante dans le recrutement du nombre de journalistes professionnels. Il suffit d'avoir un directeur des programmes pour être autorisé à exploiter une entreprise de presse. En outre, plusieurs médias privés commerciaux sont l'œuvre des hommes politiques, membres du gouvernement ou dirigeants des partis politiques qui s'en servent pour leur propagande.

§ 3. Le régime déclaratif

Le régime déclaratif est un régime qui simplifie la procédure administrative en matière de permis ou de licence d'exploitation d'une entreprise privée de presse audiovisuelle. Ce régime existe dans les deux systèmes belge et congolais. En Communauté française, tout éditeur privé de services télévisuels doit effectuer une déclaration préalable introduite par un envoi recommandé postal auprès du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA pour chacun de ceux-ci qu'il entend éditer. Il doit remplir un formulaire reprenant certaines mentions relatives à la transparence de l'entreprise et au pluralisme.

Dans ladite Communauté ce régime ne s'applique qu'à l'éditeur de services sonores de radio privée qui diffuse par d'autres voies que la voie hertzienne analogique. Il doit introduire une déclaration

auprès du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA suivant la procédure décréte. Par contre, le régime d'autorisation reste applicable à l'éditeur de services sonores de radio privée qui diffuse par voie hertzienne terrestre analogique. Il en est de même des établissements d'enseignement fondamental et secondaire qu'elle organise ou subventionne et qui peuvent être autorisés par son gouvernement à créer une radio d'école.

Il en est de même en RDC où toute personne physique ou morale qui désire éditer un service télévisuel doit déposer préalablement et obligatoirement une déclaration auprès du membre du gouvernement central ou du gouvernement provincial ayant l'Information et la Presse dans ses attributions. La même exigence est faite à l'éditeur de services sonores de radio. Comme nous l'avons bien dit dans les précédents développements, les formalités de déclaration peuvent constituer parfois un motif de censure pour le ministre de l'Information et de la Presse qui en abuse parfois pour refuser l'autorisation à des investisseurs hostiles au pouvoir.

§ 4. Le contrôle

Dans les deux systèmes, les éditeurs de service sonore de radio et de télévision font l'objet d'un contrôle des instances administratives de régulation, notamment le Conseil supérieur de l'audiovisuel en Communauté française de Belgique et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication en RDC. En ladite Communauté, ces derniers doivent remettre un rapport annuel de réalisation de leurs missions de service public au contrôleur qui vérifie non seulement l'exécution de celles-ci mais aussi le respect de certaines autres obligations légales, décrétes et conventionnelles. En RDC, le contrôle du CSAC est dépourvu de substance tant il est vrai que les missions de service public que doivent assumer les éditeurs de service sonore de radio ou de télévision ne sont pas prévues par la législation relative à la presse audiovisuelle. La loi n'exige aucun rapport de réalisation. Ainsi, le contrôle du régulateur s'apparente à un simple contrôle administratif a priori de vérification de la grille des programmes avant leur diffusion.

Section 2 — Les éléments de divergence

Les éléments de divergence sont plus nombreux que les éléments de convergence dans les deux systèmes. Ils tiennent à la fois du cadre légal et réglementaire, au contexte politique et économique, à la culture de deux États. Il s'agit notamment de la détermination des missions de service public à attribuer à ces éditeurs, des moyens de fonctionnement, de la profession et de l'accessibilité à ces médias.

§ 1. Les missions de service public

La démocratie est un processus qui nécessite l'apport de tout acteur dans la société politique. L'apport des médias privés commerciaux dans le fonctionnement de la démocratie ne peut être que constructif et doit être bien déterminé pour permettre aux différents acteurs de jouer pleinement leur rôle. En Communauté française, les pouvoirs publics reconnaissent ce rôle comme fondamental et ont attribué à chacun de ces éditeurs de service, des missions de service public. Ainsi, les éditeurs de services télévisuels doivent :

- a) diffuser de l'information ;

- b) contribuer à la production d'œuvres audiovisuelles en vue de soutenir le secteur de la production indépendante ;
- c) diffuser, sur demande des gouvernements, tout message urgent d'intérêt général en cas de catastrophe aérienne, risque nucléaire, tremblement de terre, pollution grave ou événement assimilé ;
- d) assurer la promotion des œuvres européennes (proportion majoritaire du temps de diffusion si linéaire) ;
- e) réserver une part qui ne peut être inférieure à 4,5% de sa programmation musicale à des œuvres de compositeurs, artistes-interprètes ou à des producteurs de la Communauté ;
- f) réserver une part de 20% de son temps de diffusion à des programmes dont la version originale est d'expression française ;
- g) sauf pour ce qui concerne les programmes musicaux, proposer une proportion majoritaire de programmes en langue française ;
- h) assumer des missions sociales comme Télé-Vie, d'éducation, etc.

Pour les éditeurs de services sonores de radio privée commerciale, les missions de service public prévues par le décret SMA sont notamment :

- a) la diffusion de l'information ;
- b) la promotion culturelle, notamment par la présentation à titre gratuit des principales activités culturelles et socioculturelles de leur zone de service ;
- c) la production propre d'un minimum de 70% dans un service sonore linéaire (sauf dérogation accordée par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA, en vue de favoriser la diversité des services) ;
- d) l'émission en langue française, hors la diffusion de musique préenregistrée ;
- e) la diffusion annuelle d'au moins 30% d'œuvres musicales de langue française et au moins 4,5% d'œuvres musicales émanant de compositeurs, d'artistes-interprètes ou des producteurs indépendants de la Communauté.

En RDC, les missions de service public que doivent assumer les éditeurs des services sonores de radios et de télévisions privées commerciales ne sont pas prévues par les différents textes qui régissent la presse audiovisuelle. La raison peut être trouvée dans l'élaboration du texte de base, la loi n° 96-002 de 1996 précitée qui a été élaborée dans un contexte où le but du législateur était de mettre fin à l'anarchie créée par le vide juridique depuis la libéralisation du secteur, en 1990 jusqu'en 1996.

§ 2. Les moyens de fonctionnement

Les médias privés commerciaux ne peuvent réaliser les obligations ou les missions d'intérêt général sans disposer des moyens financiers. En Communauté française, le décret sur les services de médias audiovisuels précité prévoit quatre modes de financement des éditeurs des services sonores de radio et de télévision. Il s'agit : de la publicité, du parrainage, du téléachat (pour les services télévisuels) et du sponsoring. Cependant, la diffusion d'annonces publicitaires par ces médias commerciaux doit respecter certains principes généraux comme :

- 1° la transparence de la publicité ;
- 2° la protection des consommateurs ;
- 3° la protection des mineurs ;
- 4° le respect de la dignité humaine
- 5° la propriété intellectuelle ;
- 6° le droit du public à l'information.

En RDC, les radios et les télévisions privées commerciales recourent de manière clandestine à une publicité mal répartie et non réglementée en l'absence de toute loi en la matière. La grande partie du marché publicitaire (constituée par les annonces des entreprises brassicoles et de télécommunication) est attribuée, soit aux médias publics, soit aux médias favorables au régime. S'agissant de l'aide aux médias privés, elle est presque inexistante dans les faits bien que prévue par loi de 1996 sur les modalités de l'exercice de la presse. Ce sont souvent des hommes politiques qui en font du chantage pour s'acheter un média qui leur est favorable.

§ 3. La profession

Pour sauvegarder la qualité de l'information dans ces médias privés commerciaux, des règles encadrant la profession de journaliste doivent être prévues par le cadre légal et réglementaire. En Communauté française, le décret sur les services de médias audiovisuels impose à chaque éditeur de ces services de média, s'il diffuse de l'information, de faire assurer, par service, la gestion des programmes d'information par des journalistes professionnels engagés sous contrat d'emploi et reconnus (conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel) ou dans les conditions pour y accéder, en nombre suffisant par rapport au service édité. Il doit de ce fait, établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et s'engager à le respecter. Il doit enfin, reconnaître une société interne de journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'information et sur la désignation du rédacteur en chef. Cette société est composée de journalistes représentant la ou les rédactions de l'éditeur de services.

En RDC, la loi de 1996 impose aux éditeurs de ces services d'avoir un directeur des programmes qui doit être un professionnel de la communication audiovisuelle. Elle ne dit pas qu'il s'agit d'un journaliste professionnel mais parle d'un professionnel de la communication audiovisuelle qui peut ne pas être un journaliste professionnel. Il aurait fallu préciser la qualité exacte du directeur des programmes. Mais aussi, dans une grande entreprise de presse audiovisuelle, le directeur des programmes ne peut seul assurer une information de qualité. Il faut des journalistes pour satisfaire le besoin du public en la matière.

À part quelques radios et quelques télévisions structurées que nous avons citées dans le deuxième titre de cette troisième partie, les radios et les télévisions privées congolaises répondent moins à toutes ces exigences. Elles justifient leurs défaillances par la précarité des moyens mis à leur disposition mais aussi par la crise économique. Des journalistes travaillant dans ces médias n'ont pas signé de contrat de travail ou ne sont pas rémunérés. Ils vivent au jour le jour ou alors recourent à la corruption ou au « coupage ». Selon Marie-Soleil Frère, les ressources humaines employées par les médias congolais présentent des lacunes importantes tant dans le domaine journalistique qu'en ce qui concerne les

aspects techniques. Les journalistes sont peu spécialisés et les plus compétents quittent le secteur pour des emplois stables et plus rémunérés.¹²⁸⁸

§ 4. L'accessibilité au public

Dans le fonctionnement d'une démocratie, les radios et les télévisions privées jouent un rôle social majeur. Elles doivent intégrer dans leurs programmes des préoccupations sociales, politiques, économiques, sanitaires, éducatives, etc. Comme avec les médias du secteur public, elles doivent être accessibles au public, y compris à leurs téléspectateurs les plus fragiles, mineurs ou déficients sensoriels.

En Communauté française, le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels contient des règles relatives à l'accessibilité de tous les publics à l'antenne de ces médias privés audiovisuels. Le principe privilégié est celui de l'égalité de tous les usagers aux missions de service public confiées à ces derniers. Pour cela, ils doivent développer des techniques d'accès à leurs programmes par des personnes à déficience sensorielle. Ils doivent développer des mécanismes d'écoute et d'interaction avec leurs publics (téléphone, email, site web, etc.). Les garanties ou principes d'accès sont prévus aux articles 3, 4, 33 et 135 dudit décret et consistent à :

- 1° un libre accès aux événements organisés en Communauté française,
- 2° l'interdiction du droit d'exclusivité sur ces événements pour ne pas en priver une partie de la population ;
- 3° la captation de l'événement public à condition d'en insérer de brefs extraits dans un journal d'information ;
- 4° le droit des éditeurs des services télévisuels de négocier des accords entre eux pour la mise en œuvre du droit du public à l'information ;
- 5° la définition par le gouvernement des différents modes d'accès à l'information (accès libre, accès direct, accès différé, accès intégral, etc.) ;
- 6° le développement des techniques permettant l'accès aux programmes aux personnes à déficience sensorielle.

Les modes de diffusion de toutes les stations de radio et des chaînes de télévision privées commerciales (câble, TNT, RNT, web radio, réseaux sociaux, sites web, etc.) sont autant de moyens que ces médias mettent à la disposition du public pour accéder à leur antenne.

En RDC, le législateur congolais n'a pas prévu de règles permettant au public d'accéder aux médias en général et aux médias privés en particulier. De ce fait, ces derniers font ce qu'ils peuvent pour permettre aux publics d'accéder à leur antenne. Les médias privés congolais sont perçus par les populations de ce pays comme ne leur appartenant pas pour les raisons suivantes :

- a) la politisation de leur propriété et de leurs contenus ;
- b) la faiblesse de la qualité de leurs contenus ;
- c) le manque de professionnalisme de leurs animateurs.

¹²⁸⁸ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 6.

De l'étude des télévisions privées de la Communauté française, il ressort beaucoup de facteurs qui peuvent être proposés au législateur congolais en vue de l'amélioration des médias du même type dans le pays :

- 1° la complétude du cadre légal, réglementaire et conventionnel ;
- 2° les principes d'accès à l'antenne médiatique ;
- 3° la compétence du CSA en matière de déclaration (qu'il soit seul compétent et non l'exécutif) ;
- 4° l'encadrement législatif et déontologique de la profession ;
- 5° la réglementation de la publicité comme mode de financement des médias privés.
- 6° la reconnaissance institutionnelle
- 7° la convention conclue par le média concerné et par le CSAC, etc.

Ces facteurs devront constituer la substance de toute réforme législative relative aux radios et aux télévisions privées commerciales. Il faut réformer nécessairement le cadre juridique et légal existant, notamment la loi de 1996 sur la presse en même temps que tous les textes principaux qui s'y réfèrent. Il faudra adapter la législation relative à la presse au contexte démocratique et technologique et aux standards internationaux. Il faut institutionnaliser et rendre effective au sein du budget de l'État, l'aide publique aux médias, tout en mettant en place des règles déontologiques universellement acceptées afin de rendre les employés des entreprises de presse, de véritables professionnels de la presse.

CHAPITRE IV — COMPARAISON DES RADIOS PRIVÉES FRANCOPHONES BELGES AVEC LES RADIOS ET LES TÉLÉVISIONS ASSOCIATIVES ET COMMUNAUTAIRES CONGOLAISES

L'analyse comparée dans ce chapitre vise les radios indépendantes de la Communauté française et les radios et les télévisions associatives ou communautaires congolaises. Comme il n'y a pas d'équivalent des télévisions locales francophones belges dans le système juridique médiatique congolais, nous les excluons de notre étude dans ce troisième titre comparatif. Les radios en réseau ne sont pas non plus concernées par cette comparaison pour la simple raison qu'elles font partie du chapitre précédent relatif aux radios et aux télévisions privées (commerciales) congolaises. Les radios d'école sont aussi exclues pour cause de leur inexistence en droit congolais.

Ce chapitre est subdivisé en deux sections portant sur les éléments de convergence (section 1) et sur les éléments de divergence (section 2).

Section 1 — Les éléments de convergence

Il n'existe pas beaucoup d'éléments de ressemblance entre les radios indépendantes de la Communauté et les radios et les télévisions associatives et communautaires congolaises. Ces médias partagent seulement en commun : leur statut, leurs missions de service public et leur accessibilité.

§ 1. Le statut

En Communauté française, l'article 53 du décret sur les services de médias audiovisuels attribue aux radios indépendantes (géographiques, communautaires et d'expression) le statut d'association sans but lucratif (ASBL). Ce statut dispense ce type de média du paiement d'une redevance annuelle exigée des autres radios privées mais lui impose de recourir majoritairement aux travailleurs bénévoles en les intégrant dans ses organes de gestion (bénévolat structurel). La radio qui jouit de ce statut doit consacrer l'essentiel de sa programmation à des émissions d'information, d'éducation permanente, de développement culturel, de participation citoyenne ou à de genres musicaux qui ne sont pas les plus vendus, ni les plus diffusés. Les radios indépendantes sont de ce fait, régies par la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les fondations et les associations internationales sans but lucratif (M.B. du 30 décembre 2003).

En RDC, la loi ne reconnaît pas ce statut d'association sans but lucratif (ASBL) aux radios et aux télévisions associatives et communautaires. L'article 56 de ladite loi leur attribue le statut de radio et de télévision privée. C'est en leur création que les promoteurs de ces médias adoptent dans les statuts créateurs ou constitutifs, la qualité d'association sans but lucratif. Comme en Communauté française, elles sont donc régies par la loi n° 004-2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique. Malheureusement ce statut leur est préjudiciable car ce sont les règles relatives aux ASBL qui leur sont applicables. Compte tenu de l'importance de leurs missions dans le contexte politique actuel, il leur faut un statut autre que celui-ci pour qu'elles bénéficient des avantages reconnus à leurs homologues au niveau international. Cela va de leur survie et de leur efficacité.

§ 2. Les missions

En Communauté française, les radios indépendantes accomplissent des missions de service public, notamment :

- a) l'actualité ou l'information ;
- b) l'éducation permanente ;
- c) le développement culturel ;
- d) la participation citoyenne aux débats démocratiques ;
- e) la diffusion des programmes musicaux de genres parmi les moins vendus et les moins diffusés.

L'article 53 du décret SMA leur impose d'autres obligations :

- a) veiller à la production culturelle ;
- b) assurer un minimum de 70% de production propre ;
- c) émettre en langue française (hors musique chantée) ;
- d) diffusion de 30% de chansons françaises et 4,5% de morceaux émanant de la même Communauté.

En RDC, bien que la loi sur la presse ne leur confie pas des missions de service public, la plupart des télévisions et des radios associatives et communautaires en accomplissent sans le savoir. Ce sont, notamment, des missions :

- a) d'information ;
- b) de sensibilisation et de vulgarisation ;
- c) d'éducation, notamment d'alphabétisation des adultes ;
- d) d'animation et de couverture de certains événements ;
- e) de promotion sanitaire et agricole,
- f) d'alerte en cas de guerre ou de catastrophe naturelle comme l'éruption volcanique, etc.

Dans les deux pays, ces médias accomplissent effectivement des missions de service public.

§ 3. Le régime déclaratif et le contrôle

En Communauté française, le décret SMA a assoupli la procédure pour les éditeurs de services de radiodiffusion sonore qui n'utilisent pas les fréquences radiophoniques terrestres et prévoit un régime déclaratif au lieu d'un régime d'autorisation. En RDC, toute personne physique ou morale peut procéder à l'exploitation en matière de radiodiffusion sonore et de télévision, moyennant dépôt obligatoire d'une déclaration auprès du membre du gouvernement central ou du gouvernement provincial ayant l'Information et la Presse dans ses attributions qu'il s'agisse de l'exploitation par voie hertzienne terrestre analogique ou par toute autre voie.

§ 4. Leur accessibilité au public

En Communauté française, l'accessibilité aux radios indépendantes répond aux mêmes principes du décret SMA étudiés précédemment pour les radios et télévisions privées commerciales. Elle est aussi facilitée par la présence de ces médias sur plusieurs plateformes de diffusion dont : le câble, la bande FM, le satellite, la radio numérique terrestre (RNT) et la webradio. Elles sont aussi accessibles par leurs sites Internet ou par les réseaux sociaux (Facebook, Twitter). En RDC, dans les faits, il faut noter la particularité des médias associatifs et communautaires qui restent seuls, les médias les plus accessibles et qui contribuent le mieux au renforcement de la citoyenneté. La facilité dans leur accessibilité est bien assurée par les atouts importants dont ils disposent, à savoir :

- 1° l'utilisation des langues locales qui permet la compréhension par les populations rurales des sujets abordés ;
- 2° leur ancrage dans la communauté locale qui facilite un contact régulier avec leurs audiences qui se déplacent volontairement jusqu'à leurs sièges pour apporter un message ou une information ;
- 3° leur utilité pratique pour la communauté ;
- 4° leur capacité à aborder des sujets cruciaux pour les populations à travers l'ouverture aux témoignages ;
- 5° leurs bonnes relations avec la société civile et les organisations non gouvernementales de développement ;
- 6° leurs liens d'entraide et de solidarité.

Section 2 — Les éléments de divergence

Les éléments de divergence entre les radios indépendantes francophones belges et les radios et les télévisions associatives congolaises tiennent surtout à la reconnaissance institutionnelle et légale, aux moyens financiers et humains et au régime d'autorisation.

§ 1. La reconnaissance institutionnelle et légale

En Communauté française, les radios indépendantes sont reconnues institutionnellement comme des acteurs parmi tant d'autres dans le fonctionnement de la démocratie en assurant à bon port leurs missions de service public. Pour cela, leur création, leur organisation et leur fonctionnement, leur contrôle et leur accessibilité font l'objet de plusieurs dispositions du décret SMA. Il s'agit d'un encadrement légal en vue, non seulement de leur promotion mais aussi de la démocratie. Un statut officiel leur est reconnu et défini à l'article 1^{er}, 42° du décret sur les services de médias audiovisuels (SMA) du 27 février 2003 coordonné le 26 mars 2009 : « Radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente, radio indépendante qui recourt principalement au volontariat et qui consacre l'essentiel de sa programmation à des programmes d'actualités, d'éducation permanente, de développement culturel et de participation citoyenne ». C'est cette reconnaissance officielle qui leur donne droit aux subsides et à l'exemption du paiement d'une redevance annuelle.

En RDC, les radios et les télévisions ne sont pas institutionnellement et légalement reconnues malgré la réalisation, selon leur gré, de certaines missions de service public. La loi de 1996 étudiée supra ne

définit pas exactement leur statut et les assimile aux médias privés commerciaux bien qu'elles ne poursuivent pas un but lucratif. La même loi ne détermine pas non plus leurs missions comme il en est le cas pour les radios indépendantes belges par le décret SMA. C'est dans leurs statuts respectifs qu'elles se fixent pareilles missions en vue de sortir les populations congolaises du manque de savoir sur beaucoup de sujets sociétaux.

§ 2. Les moyens humains et financiers

En Communauté française, les radios indépendantes disposent des moyens humains et financiers. Elles recourent à deux catégories des travailleurs : des bénévoles et des employés engagés dans un lien contractuel. Ces derniers doivent être formés professionnellement et répondre aux exigences décrétales et déontologiques si la radio qui les utilise diffuse de l'information. La radio doit également élaborer un règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information. Par ailleurs, ces mêmes médias sont financés par les radios en réseaux qui recourent à la publicité commerciale et par la RTBF. Elles bénéficient en outre de subventions publiques, des subsides ou des aides (permettant d'assurer leur fonctionnement ou de financer certains emplois), des dons, des cotisations des membres, etc.

En RDC, les radios et les télévisions associatives et communautaires n'ont pas assez de moyens humains et matériels. Certaines ont bénéficié de l'aide des partenaires étrangers comme l'Institut Panos Paris. Malgré les prescriptions légales et administratives, les radios et les télévisions associatives ou communautaires recourent à un personnel non qualifié : les animateurs, les producteurs, les journalistes, les techniciens, les personnels administratifs, n'ont pas reçu une formation professionnelle. Pour la plupart de ces membres du personnel, ce sont des amateurs talentueux animés d'une grande passion pour la profession.

Les moyens financiers qui peuvent être mis à la disposition des médias associatifs et communautaires sont prévus aux articles 17 et 18 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur les modalités de l'exercice de la liberté de la presse. Aux termes de l'article 17, « L'État peut octroyer une aide indirecte aux entreprises privées de presse au titre de tarifs préférentiels dans les domaines des importations des matières nécessaires à la production et à la distribution des informations, notamment du papier, des équipements et des fils ». L'article 18 prévoit que « Les pouvoirs publics peuvent consentir des subventions sous forme d'aides indirectes à celles des sociétés privées qui en font la demande à condition qu'elles consacrent au moins 50% de leurs programmes aux émissions culturelles, éducatives et sociales. L'aide dont il s'agit dans ces deux dispositions légales est une aide indirecte et facultative : « L'État peut... », « Les pouvoirs publics peuvent ». L'entreprise de presse audiovisuelle doit faire la demande et doit consacrer 50% de ses programmes à des émissions culturelles, éducatives et sociales. C'est le seul passage dans la loi sur l'exercice de la liberté de la presse où l'on parle des émissions culturelles, éducatives et sociales, que l'État congolais attend d'une entreprise de presse.

De cette aide prévue par ces deux dispositions dépend l'effectivité du droit du public congolais à l'information. Cette aide peut être directe, indirecte ou peut consister en des avantages préférentiels, en des exonérations douanières dans l'importation des matières premières comme les équipements. Elle peut viser la création de nouveaux médias associatifs et communautaires, l'engagement de journalistes professionnels salariés, le développement de la formation à la citoyenneté et l'adaptation de ces médias aux technologies modernes de communication. La question de l'aide financière aux médias associatifs et communautaires est du domaine légal et touche donc au financement légal de la presse privée. Sans cette aide, ces médias ne peuvent pas fonctionner normalement.

Malheureusement dans les faits, malgré les prévisions légales relatives à cette aide, il n'en est rien en RDC. Aucune forme d'aide directe ou indirecte n'est appliquée. L'aide de l'État n'est pas organisée et lorsqu'elle peut intervenir sous forme de don présidentiel, c'est de façon sélective, au profit des organes proches du pouvoir. Ces médias pouvaient compter sur la publicité mais à nouveau, celle-ci leur est interdite, sauf si elle est diffusée sous forme d'émission culturelle. Même si elle était autorisée,

« la manne publicitaire » est presque exclusivement attribuée aux médias officiels ou médias gouvernementaux. Paradoxalement, ces derniers et les autres médias publics et privés doivent payer les mêmes impôts que toutes les autres sociétés conformément au Code général des impôts, malgré le défaut de toute aide financière.

Heureusement, ces mêmes médias sont d'ailleurs conscients de l'absence de cette aide et s'organisent à leur façon avec le peu des moyens récoltés ailleurs. La seule aide dont ils peuvent prétendre, est celle de leurs partenaires étrangers. En effet, depuis les années 2000, des bailleurs de fonds, opérateurs et autres partenaires internationaux, interviennent dans le secteur pour appuyer, non seulement les médias locaux mais aussi les autres médias publics ou privés. Une structure collégiale a été mise en place pour coordonner l'aide à la presse congolaise et pour permettre auxdits bailleurs d'adopter des positions communes sur certaines questions relatives à la gestion par les pouvoirs publics du secteur médiatique.¹²⁸⁹ C'est le Groupe inter bailleurs médias (GIBM) dont la contribution entre 2004 à 2008 s'est élevée à 40 millions d'euros qui a été désigné pour cette fin.¹²⁹⁰

C'est dans ce cadre que les médias associatifs et communautaires ont bénéficié pendant cette période de l'aide de certains opérateurs français, dont la Radio France internationale (RFI) et de certains bailleurs de fonds caritatifs catholiques (Misereor, Missio, Signis, etc.). L'Organisation internationale de la francophonie a soutenu trois radios communautaires dans la province de Bandundu à travers les Ministères du Développement rural et de l'Information et de la Presse.

§ 3. Le régime d'autorisation

En Communauté française, les radios indépendantes qui diffusent par voie hertzienne terrestre analogique doivent détenir une autorisation du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA pour fonctionner. En RDC, le régime d'autorisation n'existe plus. Il a été supprimé par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse. Pour pouvoir exploiter une radio ou une télévision associative ou communautaire, il suffit d'une simple déclaration et l'accomplissement de certaines autres formalités administratives, dont les frais administratifs.

Il se dégage de l'étude des radios indépendantes francophones de la Communauté française de Belgique plusieurs éléments qui peuvent être proposés au système congolais et qui peuvent promouvoir les radios et les télévisions associatives et communautaires de ce pays (elles sont parmi les rares médias qui assument comme il se doit, certaines missions de service public). Ces éléments peuvent servir de substance à toute réforme légale dans ce secteur de l'audiovisuel. Ce sont :

- a) la reconnaissance institutionnelle et légale qui leur confère certains avantages ;
- b) l'encadrement effectif des radios indépendantes ;
- c) les moyens mis à leur disposition ;
- d) le financement par le Fonds d'aide à la création radiophonique et la formation des animateurs ;
- e) les échanges et la solidarité entre ceux-ci et la création d'une véritable fédération.

¹²⁸⁹ M- S. FRÈRE, op. cit., p. 121.

¹²⁹⁰ Idem.

CONCLUSION

Dans cette troisième partie, il n'a pas été facile de comparer le fonctionnement des médias audiovisuels dans les deux systèmes juridiques belge et congolais pour des raisons de cultures différentes, d'environnement sociopolitique et d'encrage démocratique différents. Ce sont surtout les traditions juridiques communes, l'histoire politique de la RDC et la grande expérience démocratique de la Belgique qui justifient l'analyse comparative dans cette troisième partie de notre recherche. C'est pourquoi nous n'avons pas voulu limiter l'analyse aux seules radios et télévisions de service public et d'État, à savoir la RTBF et la RTNC. Ainsi, l'étude comparative a consisté à explorer tous les types de médias audiovisuels fonctionnant dans les deux pays ainsi que les instances de régulation, en nous fondant sur des indicateurs prédéterminés (cadre juridique, organes, fonctionnement, financement, contrôle, accessibilité, etc.).

Notre but a été de connaître les facteurs de promotion et de développement qui permettent aux médias audiovisuels de contribuer activement au fonctionnement de l'État de droit et de la démocratie. Ce sont ces mêmes facteurs ou indicateurs que nous proposons, dans la quatrième partie de cette recherche, comme solutions d'amélioration du fonctionnement des médias congolais dans le processus démocratique actuel dans le pays. Certains de ces indicateurs se retrouvent dans les deux systèmes et constituent ainsi des éléments de convergence. D'autres, par contre, ne se trouvent que dans l'un de ceux-ci et constituent des éléments de divergence.

Pour mener à bien l'analyse comparative, nous avons premièrement comparé les deux instances de régulation (CSA et CSAC) entre elles, ensuite les médias audiovisuels du secteur public entre eux, puis ceux du secteur privé et commercial entre eux et enfin, les médias communautaires et associatifs entre eux. Les points de convergence sont peu nombreux et tiennent surtout à leurs statuts et à leur organisation, à la politisation de la désignation de leurs organes dirigeants (pour les instances de régulation et les médias publics), l'existence de mêmes organes de direction, et parfois à leurs missions de service public. Les éléments de divergence sont plus nombreux et portent sur la reconnaissance institutionnelle et l'encadrement juridique, la profession et la structuration de celle-ci et l'accessibilité à toutes catégories de médias audiovisuels.

S'agissant de la reconnaissance institutionnelle, le rôle des médias comme acteurs importants dans la démocratie belge est confirmé presque dans tous les instruments juridiques qui encadrent le secteur et qui intègrent à leur sein les standards internationaux (DUDH, PIDCP, CEDH.). La liberté d'expression et ses corollaires (liberté d'information et de la presse) sont garantis et solidement protégées par la Constitution qui proscriit à jamais la censure, en son article 25. Les lois, les décrets, les règlements et les conventions qui régissent le secteur en Communauté française de Belgique, déterminent et définissent en des termes précis, le statut, les missions, le fonctionnement, le financement, le contrôle et l'accessibilité à ces médias (assurée légalement et caractérisée par la multiplicité de plateformes d'accès). Ces textes sont constamment mis à jour et adaptés au contexte politique, social et à l'évolution technique. Ils garantissent leur indépendance rédactionnelle, leur pluralisme et leur autonomie de gestion vis-à-vis des pouvoirs publics.

Le paysage audiovisuel communautaire belge, y compris les nouveaux médias (Facebook, Twitter, etc.) est soumis au principe du pluralisme définis par ces textes. L'indépendance, l'objectivité, la neutralité sont autant des principes qui caractérisent ces médias qui exercent dans des normes professionnelles de haut niveau et qui sont encadrés par des instances d'autorégulation qui sanctionnent les fautes déontologiques. La régulation est assurée par une instance administrative réellement indépendante, dotée d'une personnalité juridique, jouissant d'une autonomie de gestion et des compétences d'avis, d'autorisation, de contrôle et d'attribution des fréquences.

La profession est exercée par des journalistes statutaires, contractuels et indépendants (pigistes) dans des conditions de travail déterminées légalement. Elle est aussi encadrée par diverses corporations reconnues et viables qui défendent les intérêts de celle-ci et militent pour la solidarité de leurs membres. Elles participent aux décisions qui concernent la profession. Les journalistes belges accèdent facilement à l'information publique qui est consacrée par une législation qui protège aussi les sources. Sauf quelques exceptions, ces mêmes journalistes peuvent accéder, sans aucune mesure de représailles à toutes les sources d'information.

Enfin, en ce qui concerne l'accès du public communautaire belge à l'information, des règles et principes d'accès sont prévues et bien observées par les médias audiovisuels qui doivent développer des techniques permettant aux sourds et aux malentendants de jouir de leur droit à l'information. La publicité est bien réglementée pour empêcher qu'elle se substitue à leur première mission qui est celle d'informer le public. De nouvelles règles régissant les nouvelles formes de communication commerciales sont fixées par la législation. Les médias audiovisuels de la Communauté française ont libre accès aux événements publics qui ont lieu dans la région de langue française et qui ne peuvent pas faire l'objet d'exclusivité par un éditeur de service quel qu'il soit.

Ils doivent rendre publiques les informations de base les concernant pour permettre au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions qu'ils diffusent dans leurs programmes. Ils sont tenus à la transparence de leurs structures de propriété, de contrôle et au pluralisme et doivent ainsi communiquer au CSA, certaines informations sur l'identification des personnes physiques ou morales participant à leurs capitaux, la nature et le montant des intérêts détenus par ces personnes, etc. L'accès à ces médias est diversifié grâce aux nouvelles techniques d'information et de communication. Ainsi, il existe presque au sein de chaque organe de presse communautaire, plusieurs plateformes de diffusion qui facilitent le débat démocratique.

QUATRIÈME PARTIE — APPROCHE PROSPECTIVE EN VUE D'AMÉLIORER LE RÔLE DES MÉDIAS CONGOLAIS DANS LA RECONSTRUCTION D'UN ÉTAT DE DROIT DÉMOCRATIQUE

INTRODUCTION EXPLICATIVE

Avant d'aborder l'essentiel de cette partie, il est important de rappeler la problématique de notre étude. En effet, la principale interrogation de cette dissertation est de savoir s'il est possible d'attendre des médias congolais un rôle fondamental dans le processus de démocratisation en cours dans ce pays tant il est vrai qu'ils font face à de nombreuses carences d'ordre institutionnel, professionnel, structurel et demeurent inaccessibles au public. Autrement dit, les médias congolais sont-ils réellement capables d'être un support de la démocratie naissante comme l'a voulu le constituant congolais.

En effet, la démocratie comme mode de gestion de l'État appelle la participation consciente et responsable des citoyens à la vie publique et aux actions de développement social. Cette participation requiert une condition sine qua non, l'information juste, régulière, complète, plurielle et indépendante de la part des médias. Elle implique aussi que les autorités publiques soient transparentes et rendent compte aux citoyens des gestes qu'elles posent dans l'exercice de leurs fonctions. Le public ne peut juger les gouvernants qu'à la condition qu'il soit informé, renseigné sur la façon dont ils assument leurs responsabilités par la diversité des idées et des opinions que diffusent des médias libres, indépendants, neutres, responsables et pluralistes. Il faut une variété de médias diffusant une information variée pour une société congolaise pluraliste. Pour assumer ce rôle, il faut une reconnaissance institutionnelle et juridique par les pouvoirs publics du rôle d'appui des médias à la démocratie, il faut des médias professionnels, respectueux des règles éthiques et déontologiques et structurés, capables intellectuellement et financièrement de diffuser une information plurielle, sérieuse accessible à tous les citoyens.

Dans le cadre de cette problématique, nous proposons dans cette partie prospective, les facteurs qui permettront aux médias congolais d'être efficaces afin de jouer activement leur rôle de catalyseurs de l'émancipation, de l'éducation, de la participation des citoyens à la vie publique, au développement social et individuel. Cette dernière partie de notre recherche propose la mise en place, par plusieurs réformes, des conditions de renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles en vue de favoriser la participation active de la presse à l'œuvre de la reconstruction d'un État de droit démocratique en RDC. Ces facteurs s'articulent autour de trois axes principaux constituant nos trois hypothèses de travail décrites dans l'introduction générale : l'axe institutionnel et législatif (Titre I), l'axe professionnel et corporatiste (Titre II) et enfin, l'axe éducatif du public destinataire du message médiatique (Titre III).

TITRE I — DU POINT DE VUE INSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF

Il n'est pas possible d'attendre un apport significatif des médias dans la reconstruction d'un État de droit démocratique au Congo, sans repenser les bases légales et institutionnelles sur lesquelles ceux-ci devront réaliser leur mission. L'organisation institutionnelle, la constitution, les lois et les règlements sont autant d'atouts pour l'exercice et la promotion de la liberté de la presse. Personne ne peut donc douter de l'effet du droit et des réglementations sur l'indépendance, la qualité et l'audience des médias, tant il est vrai que ce sont ces mêmes normes qui garantissent qui limitent et qui rendent efficace l'exercice de la liberté d'expression et ses corollaires, dont la liberté d'information et de la presse. Pour cela, les différents textes relatifs à cet exercice doivent être suffisamment mis à jour en harmonie avec les normes internationales en la matière. Ils doivent être clairs et accessibles et doivent énoncer avec assez de précision les libertés consacrées.

La Cour européenne des droits de l'homme n'en dit pas moins quand elle déclare que « l'exigence d'accessibilité est satisfaite quand les textes et la jurisprudence pertinents sont publiés ou au moins signalés à l'attention de leurs destinataires qui peuvent ainsi les consulter ». ¹²⁹¹ Ces textes de base devraient en outre être prévisibles, c'est-à-dire précis et clairs. Malheureusement, les textes actuellement en vigueur en matière de presse en RDC prêtent à confusion et ouvrent la voie à n'importe quel genre de censure ou de mesure préventive.

Sur le plan institutionnel, il faudra repenser le contrôle et la tutelle actuels de l'exécutif, notamment le ministère de l'Information et de la Presse, en le remplaçant par une Commission parlementaire de la presse et un organe administratif de régulation indépendant de la presse (Chapitre I). Il faudra réorganiser le cadre judiciaire en mettant les magistrats dans de meilleures conditions de travail et en les éduquant aux médias (Chapitre II). Sur le plan législatif, une révision de la Constitution et des différentes législations sur l'exercice de la liberté d'expression et de la presse s'impose (Chapitre III.).

¹²⁹¹ Cour eur. D. H., arrêt Groppera Radio AG et autres du 28 mars 1990 cité supra.

CHAPITRE I — LA SUPPRESSION DE LA TUTELLE DE L'EXÉCUTIF ET LA CRÉATION D'UN ORGANE ADMINISTRATIF DE RÉGULATION

Le droit du public à une information pluraliste exige que l'État, à travers ses institutions, mette en place des mécanismes de consolidation de la démocratie par l'instauration des débats contradictoires dans les journaux, dans les médias audiovisuels et privés et dans les médias électroniques. Ce droit interdit la rétention de la parole ou la gestion des médias par un seul groupement politique, une seule institution ou une seule personne physique ou morale qui entraînerait un déséquilibre dans la recherche, le traitement et la diffusion de l'information. La diversité de l'information est un élément essentiel pour la crédibilité d'un média par le public. Pour l'effectivité de ce droit, il est interdit à l'État de s'ingérer, sans fondement, dans son exercice. Il ne lui est pas permis non plus de détenir un monopole sur l'information ou les organes de presse. Il doit adopter plutôt des mesures positives visant l'équilibre, l'objectivité, l'indépendance et le pluralisme des sources d'information.

Pour ce qui est de l'exercice de la liberté d'expression de la presse en RDC, l'interdiction de l'emprise politique sur les médias publics et privés (section 1), la création d'une commission nationale de réforme de la presse (section 2) et la création d'une autorité administrative indépendante de gestion et de régulation de la presse (section 3), sont autant des mesures positives que l'État congolais devra prendre à brève échéance. Ces différentes mesures auront l'avantage de favoriser l'accroissement de la participation de toutes les représentations sociales à la gestion de la chose publique en offrant à tous un accès aux organes d'information et en transformant les médias congolais à de véritables tribunes d'expression.

Section 1 — L'interdiction de l'emprise politique sur les médias publics et privés

Cette section vise la dépolitisation des médias publics congolais qui servent d'outils de propagande des hommes politiques et qui ont plus besoin d'indépendance, de liberté et de pluralisme. La démocratie, avons-nous dit dans l'introduction de cette recherche, est un espace de concurrence des idées, un espace de libre circulation de la pensée et de la parole. Cet espace refuse de trancher la vérité par voie d'autorité et de censure et considère qu'elle doit jaillir de la contradiction et d'un débat responsable, franc et libre. En effet, des recherches récentes démontrent que dans le contexte de la RDC, sous chaque régime connu, l'autorité politique, le groupe dominant, a toujours conçu la presse comme un outil de combat ou un signe de domination politique, dans la mesure où la presse devait participer à la construction de la vision de la société prônée par le pouvoir politique en place.¹²⁹² De l'analyse des textes existant en matière de liberté d'expression en RDC, il ressort que l'emprise politique sur les médias est de deux sortes : la mainmise des gouvernants sur les médias et leur totale dépendance et la création des médias par les politiques.

§ 1. L'interdiction de l'ascendance et de l'ingérence des pouvoirs publics ou des gouvernants

La mainmise dont nous parlons dans ce paragraphe est caractérisée, soit par la pression et l'ingérence avérée des pouvoirs publics dans les médias congolais, soit par la corruption des journalistes à la recherche des moyens de subsistance (phénomène « coupage »¹²⁹³ ou « compensation »¹²⁹⁴). Nous ne

¹²⁹² J. M'PERENG DJERI, op. cit., 155.

¹²⁹³ Charles-M. MUSHIZI, op. cit., p. 56.

le dirons jamais assez, il n'y a pas de démocratie sans presse libre d'opinions diversifiées et il n'y a pas d'opinion publique sans communication. Les débats, les rencontres, les discussions, les questions et les rapports entre hommes politiques et citoyens doivent être facilités par un outil de communication diversifié, un intermédiaire, pluriel, libre de toute influence ou censure, indépendant de tout pouvoir économique, politique, social et public. Il en va du pluralisme d'opinions pour l'enrichissement du débat public et de la connaissance démocratique.

En démocratie, les médias ne sauraient être mis au service des objectifs de la majorité au gouvernement ni au service d'un homme, par exemple la propagande dite de « cinq chantiers » du chef de l'État, sujet de campagne électorale. Ils ne doivent pas non plus faire l'objet de récupération par les différents partis politiques pour la diffusion de leurs messages parfois dénués de toute objectivité et incitant à la haine ethnique. C'est dans ce sens que la Déclaration de l'UNESCO de Windhoek en Namibie fait de la liberté d'expression et de la presse, la condition première de la démocratie et du développement : « Conformément à l'esprit de l'article 19 de la DUDH, la création, le maintien et le renforcement d'une presse indépendante, pluraliste et libre sont indispensables au progrès et à la préservation de la démocratie dans un pays ainsi qu'au développement économique ».¹²⁹⁵

Dans l'état actuel de l'information en RDC, seule l'information partisane distillée par le pouvoir en place ou faite à sa volonté est diffusée par la RTNC, pourtant la radio comme la télévision nationale est un service public et constituerait un élément vital de la démocratie naissante. Ce média public est depuis longtemps confiné à un rôle de propagande au service des gouvernements à tel point que le public s'en méfie énormément car il est accusé d'être un outil de promotion pour les gouverneurs au détriment des gouvernés. L'emprise de ces mêmes pouvoirs publics sur les médias publics est d'autant plus flagrante qu'on ne peut plus parler de service public de l'audiovisuel mais des médias d'État ou gouvernementaux. Marie-Soleil Frère décrit ces médias comme « des médias publics caporalisés ».¹²⁹⁶ Le terme des « médias publics caporalisés » nous paraît approprié dans la mesure où ces médias sont porteurs d'une longue tradition de « griotisme »¹²⁹⁷ et de propagande. Pendant des années et même maintenant, ils sont soumis à la censure directe du ministère de l'Information et de la Presse dont la hiérarchie doit être informée au préalable de tous les contenus diffusés.

La libéralisation du secteur médiatique en 1990 n'a guère entraîné de mutations au sein des médias d'État et la guerre a ensuite signifié la « caporalisation » totale de la RTNC (radiotélévision nationale congolaise).¹²⁹⁸ L'alignement systématique de ce média sur les positions gouvernementales, voire son rôle de propagandiste, a amené une grande partie du public à s'en détourner. Ce discrédit est aussi dû au fait que dans les provinces, son signal est fréquemment interrompu, la station ne parvenant pas à couvrir les charges de sa retransmission auprès de son opérateur satellitaire. Les élections présidentielles de 2006 en RDC sont un exemple frappant et confirment notre propos. En effet, seul le parti politique PPRD du président Joseph Kabila pouvait passer ses messages de campagne en exclusivité presque. Comme dans un État autoritaire, la RTNC a été considérée comme l'instrument du président sortant et l'information s'est transformée en propagande, soit au profit du même président, soit au profit de son parti. Le contenu de toute autre information a été contrôlé, voire censuré et les journalistes ont été invités à l'autocensure.

Par ailleurs, les organes de presse qui sont confrontés à de multiples difficultés de survie ne refusent pas les offres financières ou matérielles des hommes politiques pour les surmonter. Ils deviennent dès lors leurs mandataires pour détruire leurs adversaires à travers leurs productions ou leurs avocats

¹²⁹⁴ C'est nous qui le disons. C'est le fait que les journalistes se font corrompre par les hommes politiques congolais pour ne diffuser que des messages ou informations qui leur sont favorables ou pour discréditer des adversaires.

¹²⁹⁵ Déclaration de l'UNESCO de Windhoek du 3 mai 1991, article 1^{er} citée par Alexandre JOUX, in « Évolution de l'économie libérale et liberté d'expression », Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 293.

¹²⁹⁶ Marie-Soleil FRÈRE, op. cit., p. 112.

¹²⁹⁷ C'est nous qui le disons. Un griot est un chantre du roi en Afrique.

¹²⁹⁸ OZRT signifiait avant 1997 « Office zaïrois de Radio diffusion et de télévision ».

lorsqu'ils sont impliqués dans des scandales politiques ou financiers. Un tel système ne peut être que néfaste dans la pratique. Il ne peut qu'« accumuler des erreurs et des fautes dès l'instant qu'il n'accepte pas d'être éclairé par une critique publique, libre, argumentée et créatrice ».¹²⁹⁹

En effet, les médias publics devraient assurer, dans le contexte congolais de rareté, l'accès le plus large possible, à chaque citoyen, du moins à toutes les formations par lesquelles le pluralisme social s'exprime. Le service public de la radio et de la télévision serait ainsi d'intérêt général dès lors qu'il est structuré de manière à permettre la manifestation effective du pluralisme des voix présentes dans la société. Dans un contexte qui se veut démocratique, les médias publics ne doivent pas servir les seuls intérêts des gouvernants mais doivent assumer pleinement leur principale mission à garantir l'information au public. L'exercice de cette mission doit se faire sur la base du respect des règles éthiques, déontologiques et de pratiques professionnelles et consisterait à vulgariser les principes de l'État de droit démocratique étudiés ci-dessus. Ainsi, la RTNC deviendra un véritable support du processus de démocratisation en cours.

L'ingérence du gouvernement ne serait légitime que si elle permet de remplir deux objectifs fondamentaux. D'une part, si elle tend à offrir au public une gamme de services caractérisés par l'objectivité et l'exhaustivité de l'information et cela tant par une ample ouverture à tous les courants culturels que par une présentation impartiale des idées qui s'expriment dans la société. D'autre part, si elle permet de favoriser, de rendre effectif et de garantir le droit d'accès dans toute la mesure consentie par les moyens techniques. En l'absence d'une législation qui met en œuvre ces deux lignes directrices et qui prévoit les instruments adéquats nécessaires, la RTNC, si elle est à la libre disposition de qui la gère, risque d'être, tout autant et peut être de manière plus dommageable que si elle avait été dans les mains de quelques privés, un instrument puissant au service d'un parti et non pas à l'avantage de la collectivité. En d'autres termes, le monopole d'antenne des hommes politiques sur ces médias publics, sans une réglementation adéquate de son exercice, pourrait tendre à des fins et à des résultats diamétralement opposés à ceux voulus par la Constitution.

Il faut une loi au sens strict du terme qui assurera à ces médias publics leur indépendance et leur liberté comme c'est le cas pour la RTBF et qui remplacera les deux textes actuels régissant ce secteur, à savoir la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 relative aux modalités de l'exercice de la liberté de la presse et l'ordonnance-loi du 2 avril 1981 portant statut des journalistes zaïrois, élaborés respectivement dans le cadre des travaux généraux de la Conférence nationale souveraine et de la dictature (où la notion de pluralisme médiatique et d'initiatives privées était une denrée rare). Ces deux textes sont en effet, soit incomplets, soit obsolètes.¹³⁰⁰ Il appartient donc au législateur congolais, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, de choisir les instruments les plus appropriés pour réaliser ces deux objectifs.

Dès lors que cette législation en vigueur en RDC ne garantit pas les principes d'une presse libre, la Cour Constitutionnelle déclarerait contraires à la Constitution ces textes consacrant l'emprise étatique sur la RTNC ainsi que les dispositions pénales la protégeant. La nouvelle législation devra interdire que les organes dirigeants de la RTNC ne soient pas établis de manière à représenter directement ou indirectement une expression exclusive ou prépondérante du pouvoir exécutif. La structure de ces organes devra garantir l'objectivité, l'impartialité des programmes d'informations et, pour les émissions culturelles, dans le respect des valeurs fondamentales de la Constitution, de la richesse et de la multiplicité des courants de pensée. Pour ce faire, des pouvoirs adéquats devront être reconnus au Parlement qui, institutionnellement, représente la communauté nationale tout entière. Dans la concrétisation de ces mesures et le contrôle de leur application, les journalistes chargés de l'information doivent être tenus à la plus grande objectivité et placés dans une situation leur permettant d'accomplir leurs devoirs dans le respect des règles de la déontologie professionnelle. Enfin, la nouvelle loi relative à la RTNC devra prévoir un accès ouvert impartialement, dans toute la

¹²⁹⁹ J. DUFFAR, « Droits de l'homme et libertés fondamentales », coll. Domat Droit public, éd. Montchrestien, 1993, p. 580.

¹³⁰⁰ La loi de 1996 ne définit pas clairement les infractions commises par voie de presse et renvoie au Code pénal de 2003, lui-même imprécis à ce sujet.

mesure du possible, aux groupes politiques, religieux et culturels dans lesquels s'expriment les idéologies variées présentes dans la société.

§ 2. L'interdiction de la création des médias audiovisuels par les politiques

Le pluralisme des médias constitue un des fondements de la démocratie. Il ne se réduit pas seulement à une question de concurrence mais permet au citoyen de se forger librement sa propre opinion à travers un large choix de contenus médiatiques en provenance de sources indépendantes et autonomes reflétant la variété des points de vue et des opinions. Une offre plurielle constitue une condition nécessaire à l'exercice de la liberté d'information et de la liberté d'expression.¹³⁰¹

Dans la plupart des démocraties occidentales, la mission de surveillance du pluralisme médiatique est confiée à l'autorité de régulation. En Belgique par exemple, c'est le CSA qui est cette autorité et chargée de veiller au pluralisme des médias en Communauté française. Elle a développé un site web accessible au public autour duquel sont regroupés les indicateurs de ce principe fondamental :

- 1° un guide de l'offre car le pluralisme consiste en une diversité de l'offre (le guide reprend l'ensemble des services de radiodiffusion et de télévision installés en Communauté française) ;
- 2° les groupes médias reprenant les médias actifs ;
- 3° l'audience et les parts de marché par secteur (le temps d'utilisation du média, les chiffres d'affaires des sociétés éditrices ou encore le niveau de concentration, etc.) ;
- 4° le contenu des médias (pour comparer le contenu des télévisions et radios autorisées ou déclarées).

Dans ce pays, l'article 7 du décret sur les services de médias audiovisuels définit en termes clairs et précis le pluralisme : « Par offre pluraliste, il faut entendre une offre médiatique à travers une pluralité des médias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large possible d'opinions et d'idées ».¹³⁰² Il en découle que la notion de pluralisme des médias implique plusieurs aspects notamment la diversité de la propriété médiatique, la variété des sources d'informations, la diversité des contenus. Dans un État démocratique, la surveillance de ce principe implique la prise des mesures propres à garantir l'accès des citoyens à des sources indépendantes et variées d'informations, d'opinions ou des discours de manière à leur permettre de se forger leurs propres opinions sans être indûment soumis à une opinion dominante.

La concentration des parts constitutives en une seule main dans la création d'une radio ou d'une télévision biaise le débat ou le discours public en excluant ou en sous-représentant certains points de vue. Le danger de la création d'un média audiovisuel par un homme politique est l'influence ou la pression sur la ligne rédactionnelle, ouvrant ainsi la voie à une manipulation de l'information ou à la propagande mensongère. C'est seule l'opinion du créateur-propriétaire qui domine et exclut les opinions contraires à son antenne. C'est donc le principe de pluralisme d'opinions, ci-dessus élucidé qui est frisé dans son ensemble. Mais aussi le risque de conflit d'intérêts est chaque fois présent dans ces médias politiques. Un exemple atroce illustrant les dangers du contrôle politique des médias s'est produit au Rwanda où depuis longtemps des conflits violents opposaient deux ethnies, les hutus et les tutsis. Lors du changement de gouvernement en 1990, le gouvernement de transition n'a pas instauré des mécanismes qui auraient permis d'assurer la neutralité de la Radiotélévision libre des mille collines (RTLM). En 1994, celle-ci était toujours contrôlée par les extrémistes Hutus liés au

¹³⁰¹ Définition du pluralisme de le CSA, in www.csa.be/pluralisme

¹³⁰² Voir l'article 7 du décret des services de médias de l'audiovisuelle coordination officielle du CSA du 13 janvier 2014.

gouvernement précédent. La radio a diffusé des messages de propagande contre les Tutsis qui ont mené au génocide de ces derniers en avril 1994. La station traitait les Tutsis de « cafards » ou de « serpents » et encourageait explicitement les Hutus à tuer autant de Tutsis que possible.

En RDC, malheureusement, depuis la libéralisation du secteur médiatique et l'abolition du monopole de fait de l'État sur la presse le 24 avril 1990, des hommes politiques ou des partis politiques ont créé des journaux, des radios et des télévisions qui ne servent pas à informer. Ce sont des tribunes de règlement des comptes entre adversaires politiques. Ces médias politisés à outrance servent de champ de bataille pour les acteurs politiques. L'un ou l'autre organe de presse a choisi ainsi son camp politique et œuvre en faveur de la défense et de la promotion des intérêts politiques donnés, manquant ainsi de jouer le véritable rôle qu'on attend de lui, celui d'informer objectivement et d'éduquer les masses populaires à la culture politique démocratique.

Une étude de l'Open society de novembre 2010 révèle que ces médias se regardent les uns les autres en chiens de faïence, n'informant presque jamais le public sur les activités de l'autre camp politique, sauf quand il s'agit de critiquer négativement.¹³⁰³ Dans une telle situation de suspicion, de méfiance, sinon de dédain mutuel, l'information souffre inévitablement, soit de silence, soit de partialité dans son traitement. Nombreux à Kinshasa, ces médias « politiques » constituent en tant qu'ils sont tenus par de non-journalistes, une source de tensions et en tant qu'ils sont les outils d'expression des acteurs politiques, ils reflètent, de manière parfaite les conflits politiques ainsi que les insuffisances de la culture de leurs propriétaires.¹³⁰⁴

De son côté, JED, une ONG de défense de droits de la presse note qu'« en analysant, après les élections de 2006, la couverture médiatique de la campagne électorale, JED a constaté que certains journaux et stations de radio et de télévision appartenant à des hommes politiques avaient joué un rôle de propagande, déterminé à défendre les intérêts politiques de leurs propres candidats et à diaboliser leurs adversaires ».¹³⁰⁵ Le groupe de défense de la liberté de la presse a accusé aussi certains de ces organes de presse d'avoir eu recours à l'« exploitation éhontée des images macabres » de la violence, à l'« incitation à la délation ou à la vengeance et à l'apologie du crime ».¹³⁰⁶ Le comble, peut-on lire dans le rapport, c'est que « la radio et la télévision d'État (RTNC) ont aussi activement participé au pourrissement de la situation politique en se mettant au service quasi exclusif du parti au pouvoir ».¹³⁰⁷ Béatrice Debut, journaliste à l'AFP n'en dit pas le contraire : « Désinformation, incitation à la haine, propos racistes : des médias proches des candidats à la présidentielle en République démocratique du Congo (RDC) sont accusés de menacer la fragile stabilité du pays, tandis que l'organe de régulation de la presse peine à les contrôler ».¹³⁰⁸

Ces outils de propagande politique, de la haine et de l'intolérance politique sont un grand danger pour la démocratie naissante au Congo. Ils violent le principe de neutralité et du pluralisme d'opinions ou d'idées ci-dessus définis. En effet, ces deux principes sont essentiels dans le fonctionnement d'une démocratie. Le principe de neutralité exige d'un média à ne pas prendre parti pour un point de vue plutôt qu'un autre. Pour pouvoir dresser un inventaire des griefs à attribuer à ces médias « politiques », il convient de rappeler que la majorité de ces radios et télévisions appartiennent depuis 1990 à des hommes politiques souvent proches du pouvoir en place à qui des licences d'exploitation ont été attribuées sans condition par le ministre ayant l'Information et les Médias en charge. Les mêmes licences ont pourtant été refusées sans justification à des opposants politiques ou à des groupes ou mouvements jugés proches de l'opposition.

¹³⁰³ P. NGOMA BINDA, J.OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE, L. MOSWA MOMBO, « République Démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIe République », une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Arica, Johannesburg, Open Society Fondations, novembre 2010, p. 58 et ss.

¹³⁰⁴ Idem.

¹³⁰⁵ Voir rapport JED de 2006 sur les élections, URL : www.un.org/africanrenewal/fr

¹³⁰⁶ Idem.

¹³⁰⁷ Idem.

¹³⁰⁸ B. DÉBUT, « Élections en RDC : des médias dérapent, menaces sur la paix », URL : www.afp.fr

Cette situation est liberticide et constitue une entrave sérieuse au bon fonctionnement de la démocratie. Elle pêche contre les principes fondateurs de la démocratie dont :

- 1° le principe de neutralité et de stabilité des institutions ;
- 2° le droit du public à une information diversifiée ;
- 3° le principe d'égalité et d'équité (des licences ont été attribuées aux seuls partisans du régime) ;
- 4° le pluralisme (les hommes politiques occupent une position significative et détiennent la majorité des parts constitutives de ces médias et dominent par leurs seules opinions leurs antennes).

Sous d'autres cieux, notamment en Belgique, un cordon sanitaire est imposé aux médias publics pour l'accès des partis politiques de l'extrême droite qui prônent la haine, la xénophobie, le racisme et autres antivaleurs. En principe, pas de liberté pour les ennemis de la liberté »¹³⁰⁹ dit-on. La même solution s'appliquerait à l'égard de ces médias politiques en RDC. Une des dimensions essentielles de l'activité politique étant bien évidemment la communication, l'homme politique congolais devrait écouter et comprendre les attentes du citoyen et l'informer sur les orientations politiques choisies, les lois et programmes votés, au lieu de se livrer à une guerre médiatique sans merci. Leurs médias devraient constituer un cadre d'interaction, un espace public des débats dans lequel différents groupes politiques montrent plus de respect et de tolérance pour contribuer efficacement et harmonieusement à l'œuvre de reconstruction démocratique.

Cela n'étant pas le cas, il s'avère urgent pour les pouvoirs publics d'adopter une loi qui devra interdire aux hommes politiques congolais de créer un journal, une radio ou une télévision. Ce sera la meilleure façon d'asseoir la liberté de la presse et la liberté d'expression dans un climat apaisé respectueux des principes démocratiques énoncés ci-dessus. Dans de nombreux pays, les partis politiques ne sont pas autorisés à posséder des stations de radio, ceci étant considéré comme une attribution injuste des ressources nationales (le spectre des fréquences peut être réparti à des intérêts politiques égoïstes).

Section 2 — La création d'une commission nationale de la presse chargée de la réforme du cadre législatif actuel

L'examen du cadre législatif et juridique actuel des médias congolais prouve à suffisance la tutelle politique, administrative et financière de l'État, notamment du ministère de l'Information et des Médias qui est le décideur quasi exclusif dans ce secteur. Ces contrôles administratifs a priori, concomitants et a posteriori sur le contenu informationnel, sur les actes émanant des organes d'information et sur les personnes, dirigeants et journalistes, sur les activités et décisions, constituent une entrave majeure à l'autonomie, à l'indépendance et à la neutralité des médias congolais. Ces textes investissent la radio et la télévision nationale d'une compétence, celle d'assurer « une mission de service public » tel qu'il ressort de l'article 52 de la loi n° 00-96 précitée. Dans la pratique, il n'en est rien. La mission de service public a été vidée de son contenu juridique en faisant de la RTNC un instrument de manipulation, de propagande aux mains des seuls gouvernants pour servir la politique générale de l'État. La RNTC reste encore un instrument de l'hégémonie politique en l'absence délibérée d'une instance de régulation indépendante et garante d'une information libre, plurielle et transparente.

Fort de son emprise, le même ministère de l'Information et des Médias a créé « un cahier des charges pour les stations de radio et les télévisions privées » qu'il a qualifié d'annexe à la loi n° 96-

¹³⁰⁹ C'est nous qui le disons.

002 du 22 juin 1996 et dont le statut n'est pas clarifié. Ce cahier n'a pas été signé par ces médias privés mais il a toujours été exploité par ledit ministère pour justifier l'interdiction faite aux médias audiovisuels privés de retransmettre en relais les informations des chaînes étrangères, telles que la RFI, la VOA, la BBC, la RTFB, la DEUTCHVELLE, etc. Par exemple, par son arrêté ministériel n° 04/0001/2000 du 14 septembre 2000, le ministre de la Communication Sakombi Inongo, avait interdit de diffusion, dix stations privées de radiodiffusion et de télévision en se référant au même cahier des charges après avoir donné un ultimatum de quarante-huit heures aux stations concernées.¹³¹⁰ Cette situation a instauré une mainmise totale sur le secteur médiatique en transformant les médias publics congolais en simples canaux de communication gouvernementale et en octroyant les licences aux seuls médias privés favorables aux régimes dans l'opacité et l'arbitraire, sur la base des critères de clientélisme politique, de la corruption et du népotisme.

Pour éviter cette appropriation qui s'écarte des valeurs de la liberté d'expression et de la démocratie et pour permettre l'instauration d'une information libre, transparente, pluraliste et objective et la promotion des règles de fonctionnement et d'organisation des médias dans une optique démocratique, il faut créer une commission de la presse au sein du Parlement qui sera chargée de :

- 1° la réforme du secteur médiatique (cadre institutionnel, légal, professionnel et cadre d'accessibilité) ;
- 2° élaborer le projet de régulation de tous les médias et proposer son intégration dans la constitution ;
- 3° élaborer des projets de lois sur la réforme de l'information et de la communication conformément aux standards internationaux en matière de liberté d'expression ;
- 4° proposer des textes législatifs nécessaires afin de préserver le droit du peuple à une information libre, pluraliste et neutre. Il s'agit des propositions relatives aux nouvelles lois sur la presse écrite, la presse audiovisuelle, la presse électronique, sur le libre accès à l'information publique et enfin sur les statuts des professionnels des médias, dont le journaliste ;
- 5° d'initier un projet de loi sur le droit d'accès à l'information publique (administrative) ;
- 6° d'unifier, de clarifier et de simplifier toutes ces législations par l'élaboration d'un code de la presse en général.

Pour éviter toute contestation et pour mener à bon port sa mission, elle devra favoriser une collaboration active et constructive avec l'organe de régulation et de contrôle des médias, les professionnels du secteur et impliquer d'autres acteurs intéressés par les médias : la société civile, les étudiants, les professeurs d'université, les partis politiques, les églises, etc. Par ailleurs il est nécessaire d'organiser encore, pour les besoins de cette réforme, les états généraux de la presse congolaise comme ceux organisés par la Commission de l'information, de la presse écrite et audiovisuelle au sein de la CNS du 22 juin au 27 août 1992 et ceux de mai 1995. Ces derniers proposèrent, dès lors, la révision des textes juridiques, la redéfinition des principes, la création de structures de communication afin de les adapter aux exigences d'une société démocratique, la mise en œuvre par l'État congolais de mécanismes permettant au citoyen de jouir pleinement de son droit à l'information et enfin, la création d'un Conseil national de l'audiovisuel et de la communication.

Le but avoué de ces nouveaux états généraux de la presse est d'assurer une large consultation nationale avant d'adopter ou de modifier (réformer) la législation actuelle sur la liberté d'expression ou des médias. Il convient de rappeler que lors des premières consultations, les délégués avaient bien exprimé leur foi dans la liberté d'expression comme facteur de tout développement démocratique et

¹³¹⁰ Voir rapport JED d'octobre 2000, p. 47. Ces médias sont : Radio Elikya, Reveil FM, Radio Kintuadi, Radio Malebo Broadcast Channel, Radio RTKM, Radio Sentinelle, Antenne A Télévision, Canal Kin 1 et Canal Kin 2, Télévision TKM.

leur volonté de mettre fin aux arrestations arbitraires des journalistes par la suppression des juridictions d'exception comme l'ancienne Cour d'ordre militaire. Enfin, il faudra, à l'issue de ces états généraux, créer un comité représentatif de suivi de toutes les recommandations relatives à la réforme du cadre institutionnel et législatif de la presse.

Section 3 — La création d'une autorité administrative indépendante de régulation et de contrôle de la presse

Réguler, d'après le dictionnaire Le Robert méthodique, c'est déterminer, orienter, contrôler. On régule, ainsi les naissances dans le cadre d'une politique démographique, on régule des secteurs économiques, des marchés, etc.¹³¹¹ La régulation est en général le moyen d'assurer le fonctionnement correct et harmonieux d'un système déréglementé. La déréglementation qui précède toujours la régulation n'est pas la suppression de toute réglementation mais la levée des obstacles, le principal instrument de régulation étant généralement une autorité administrative indépendante.¹³¹² Pour bien comprendre cette proposition visant la création d'une autorité indépendante de régulation et de contrôle de la presse, il convient de rappeler sa définition et sa raison d'être.

§ 1. Définition et fondement de cette institution

En effet, une autorité administrative indépendante est comprise comme : « un organisme public pourvu de la personnalité morale issue de l'initiative publique et usant de fonds publics et faisant partie intégrante de l'État, conçu comme n'étant ni subordonné au pouvoir exécutif, ni des prolongements du pouvoir législatif ou judiciaire et est doté de pouvoirs lui permettant d'exercer de façon autonome une mission de régulation sectorielle. »¹³¹³ La nécessité de la création de cette institution découle du souci de faire soustraire la presse en général, de ces deux emprises décrites ci-dessus, voire d'une troisième : celle des entreprises de presse et celle de l'État mais aussi celle de particuliers. Selon la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° REC/2000/23 du 20 décembre 2000 sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, « La régulation a pour but principal de garantir un fonctionnement harmonieux, équitable et pluraliste du secteur de la radiodiffusion, tout en respectant la liberté et l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs ». ¹³¹⁴

D'après Anne Vagman, les autorités administratives indépendantes ont donc « en commun d'agir au nom de l'État sans être subordonnées au gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice, des garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est que par le juge ». ¹³¹⁵ En matière de régulation, cette autorité dispose d'un pouvoir

¹³¹¹ J. REY-DEBOVE, « Le Robert méthodique. Dictionnaire méthodique du français actuel relié-2000 de collectif, in www.amazon.fr/le-robert-méthodique

¹³¹² Ibid.

¹³¹³ A. VAGMAN, « Autorité administrative indépendante, amendes administratives et diffusion de scènes de violence gratuite : réflexions autour de l'Arrêt s.a. TVI prononcé le 5 décembre 2001 par le Conseil d'État ». Jurisprudence commentée, in A.P.T. 3-4/2003, Bruxelles, Bruylant, p. 253, citant X. DEGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, « La régulation en droit public », in, « Élaborer la loi aujourd'hui, une mission impossible ? Actes du colloque organisé par le CEDRE à la Maison des parlementaires le 22 octobre 1998 », Bruxelles, publications des FUSL, 1999, pp. 74 et ss., F. JONGEN, « Le conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité administrative indépendante », in « Le nouveau Conseil supérieur de l'audiovisuel », Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 17 et ss.

¹³¹⁴ Recommandation n° R(2000)23 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion adoptée par le Comité des ministres le 20 décembre 2000 lors de la 735e réunion des délégués des ministres, in www.coe.int

¹³¹⁵ A. VAGMAN, op. cit., pp. 259 et 260.

réglementaire et de décision justifiés par les exigences de la mission d'intérêt général dont elle est appelée à assumer, pour mener à bien le fonctionnement du service public de la presse audiovisuelle. Les instances de régulation sont « des organes publics non juridictionnels qui ont reçu la mission d'assurer la régulation dans un secteur sensible, de veiller au respect de certains droits des administrés et qui sont dotés de pouvoirs et des garanties statutaires leur permettant d'exercer leurs fonctions sans être soumis à l'emprise du gouvernement ».¹³¹⁶

L'instance de régulation en tant qu'autorité administrative indépendante, témoignerait d'une situation des rapports entre l'État et la société. Selon Agnès Chauveau, « l'instance de régulation constitue une réponse originale des pouvoirs publics au besoin de régulation et de protection des libertés individuelles et publiques du secteur concerné ».¹³¹⁷ En réalité, l'État lui-même devrait par-là, se soustraire d'une activité dont le caractère est essentiellement privé d'une part, et d'autre part par souci de neutralité, assurer, dans la gestion des médias, les principes de pluralisme, d'égalité et d'équité dictés par la démocratie et par la loi. En théorie, l'autorité de régulation crée la distance entre l'exécutif et le secteur régulé, en l'occurrence celui des médias publics et privés, ceci dans la nécessité de ne pas donner l'impression d'une mainmise de l'État dans ce secteur.

Malheureusement, si dans la démocratie occidentale il n'existe pratiquement plus de ministre de l'Information, dans la quasi-totalité des pays africains et en RDC, en particulier, les médias publics sont sous la tutelle directe du ministère de l'Information. Cette situation crée régulièrement des conflits de compétence qui amenuisent les possibilités d'action de ce qui serait l'instance de régulation qui n'est plus qu'un mirage offert à l'opinion publique pour mieux masquer la mainmise de l'État sur le secteur des médias. En effet, s'agissant de la régulation de l'audiovisuel en RDC, jusqu'à présent, la tutelle de médias s'exerce par le pouvoir exécutif représenté par le ministère de l'Information et des Médias. C'est la même autorité qui doit autoriser un média à fonctionner. Cette tutelle administrative porte gravement atteinte à la liberté d'expression, à l'indépendance et au pluralisme de l'information dans la mesure où le ministre ne pourra jamais autoriser un média jugé défavorable au gouvernement en place de fonctionner. Le pouvoir politique congolais s'est aperçu depuis bien longtemps de l'utilisation qu'il pouvait faire de la radio et de la télévision, médias plus performants que la presse écrite, pour sa propagande.

La loi n° 96-002 précitée et tous ses textes annexes (les arrêtés ministériels d'application et le cahier des charges), bien qu'elle ait semblé libéraliser le secteur, a renforcé le monopole d'État sur tout ce qui relève de la presse. Elle prévoit qu'« en attendant la mise sur pied de la structure légale chargée du contrôle et de la neutralité des médias publics, conformément à l'article 58 point 6 de l'Acte constitutionnel de la transition, la compétence dévolue à celle-ci demeure assumée par le ministère en charge de l'Information et de la Presse » et ajoute, qu'« il en est de même de la période précédant la mise en place effective des collèges exécutifs régionaux prévus par la loi sur la décentralisation administrative et territoriale, lesquels collèges sont reconnus compétents pour recevoir ladite déclaration ».¹³¹⁸

Ce monopole liberticide sur la presse audiovisuelle congolaise est bien différent de celui exercé en France avant l'adoption de la loi du 29 juillet 1982 qui libéralisa ce secteur en son article 1^{er}, alinéa 1 : « La communication audiovisuelle est libre ».¹³¹⁹ En effet, le monopole français sur l'Office de radiodiffusion et de télévision française (ORTF) se justifiait par :

1° la garantie d'objectivité : le service public était considéré comme le meilleur garant de l'objectivité de cette presse ;

¹³¹⁶ M. GENTOT, « Les autorités administratives indépendantes », Paris, Montchrestien, 2e éd., 1994, p., 36.

¹³¹⁷ A. CHAUEAU, « La voie institutionnelle de l'indépendance. Les instances de régulation en France. Les temps des médias n° 13 », hiver 2009-2010, pp. 105- 121, URL : www.histoiredesmedias.com

¹³¹⁸ Voir préambule de la loi n° 002-96 du 22 juin 1996 précitée.

¹³¹⁹ Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, JO, 30 juillet 1982, p. 2432, citée par Stéphane SONON A. BAMBA, « Liberté de presse et accès aux informations administratives en République du Bénin », Mémoire de DEA, Université de Nantes, Nantes, 2003-2004, p. 17.

- 2° la rareté des fréquences ;
- 3° la protection de l'ordre public et des bonnes mœurs ;
- 4° le pluralisme.

En France, l'État devait contrôler ce secteur en raison de l'impact important de ces médias sur le public. Ils étaient ainsi considérés comme un instrument idéologique du pouvoir qu'il convenait de maîtriser.

§ 2. Le ministère de l'Information et des Médias actuel

Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 07/018 du 16 mai 2007 fixant les attributions des ministères, le ministère de l'Information et des Médias est en charge de :

- 1° la conception de la politique nationale en matière de presse et d'information ;
- 2° l'application de la loi fixant les modalités d'exercice de la liberté de presse ;
- 3° l'organisation et la gestion de l'espace informationnel et communicationnel ;
- 4° la réglementation de la publicité dans les médias ;
- 5° le contrôle de l'exploitation des organes de presse publique et privée ;
- 6° la préservation de la bonne image de la République à travers les médias ;
- 7° la mission de porte-parole du gouvernement.

Nous signalons que cette ordonnance a été prise en 2007 avant la création du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication qui souffre déjà de la présence de ce ministère aux attributions parfois politique : « la préservation de la bonne image de la République à travers les médias ». Les médias, rappelons-le en passant, ne sont pas un instrument de la propagande de plaisance ni de porte-parole de l'État dans sa vision politique. Ils ne sont pas là pour redorer l'image d'un pays mais pour contribuer au développement démocratique et social du même pays. À voir de près, ces attributions empiètent les prérogatives du CSAC mais aussi ce ministère assumait les compétences dévolues à la structure légale chargée de la régulation des médias publics avant sa création. Lui reconnaître encore celles-ci revient à faire double emploi mais aussi à réduire la marge de manœuvre de l'autorité de régulation dans l'exercice de sa mission.

D'un point de vue financier, l'État congolais fera une économie de moyens en allouant le budget qui lui est réservé (avec sa pléthore des conseils et des agents) à la nouvelle autorité de régulation. C'est aussi d'ailleurs une autre manière de promouvoir la liberté d'expression et de consacrer l'indépendance de cette autorité. La suppression de ce ministère et le transfert immédiat de ses attributions s'avèrent ainsi nécessaires pour renforcer le pouvoir d'action de l'autorité indépendante de régulation de la presse et partant pour rendre plus indépendants, libres, neutres et pluriels, les médias congolais dans leur rôle social d'appui à la jeune démocratie.

§ 3. L'actuel Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication

Une loi organique n°11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, a créé cette institution d'« appui à la

démocratie » selon les vœux du constituant de 2006 à travers les dispositions de l'article 212 de la loi fondamentale. La mise en œuvre de celle-ci résulte des pressions nationales et internationales exercées sur le gouvernement congolais.¹³²⁰ Selon cette loi, le CSAC est théoriquement un organe indépendant et protégé contre toute ingérence. Mais en matière de régulation de l'audiovisuel, le CSAC exerce seulement la régulation des contenus tandis que le règlement et les infrastructures demeurent du domaine du gouvernement.

Dans la pratique donc, cette institution souffre déjà d'une cacophonie administrative résultant du partage des compétences avec le ministère de l'Information et des Médias qui ne veut pas du tout perdre ses prérogatives en la matière. Le CSAC est chargé de donner son avis avant toute attribution des fréquences et avant toute délivrance de récépissé de la presse audiovisuelle, écrite et électronique à tout investisseur dans le secteur mais c'est une autre instance administrative, l'autorité de régulation des postes et des télécommunications qui administre et octroie les fréquences. Il n'assume pas complètement son rôle et est considéré comme très faible pour exercer la plénitude de ses compétences constitutionnelles.¹³²¹

Dans les faits, la tentation demeure grande pour le pouvoir politique de chercher à s'assurer le contrôle du pouvoir médiatique dont en particulier celui de cette instance de régulation. Ce Conseil n'est pas investi d'un pouvoir de coercition sur les médias d'État. Il n'est pas investi d'un pouvoir de nomination ou de sanction à l'encontre des organes dirigeants de ces médias, ceux-ci sont sourds à ses injonctions et porte il atteinte à son autorité et à sa crédibilité vis-à-vis des acteurs politiques et de l'opinion publique. Ainsi, le Conseil est considéré par d'aucuns comme un instrument dressé contre les médias privés. Cette confusion est expressément entretenue par une mauvaise interprétation des dispositions constitutionnelles mais aussi par une mauvaise volonté politique du gouvernement qui a longtemps infantilisé le secteur et qui tient à mettre ce Conseil sous son emprise en n'hésitant pas parfois à se confondre aux deux autres pouvoirs censés protéger la liberté de la presse (législatif et judiciaire).

Il y a lieu de se demander si le ministère en question ne crée pas volontairement celle-ci en interprétant à sa guise l'article 13 de la loi n°96-002 précitée qui veut que « les moyens d'information et de communication appartenant à l'État soient des services publics dont le fonctionnement est régi par une structure légale indépendante du ministère ayant l'Information et la Presse dans ses attributions ».¹³²² Le but avoué est d'utiliser la régulation à son avantage au détriment de l'indépendance, de l'impartialité, de la fiabilité et de la pluralité des médias. De quelle structure s'agit-il en effet quand on sait que la RTNC est totalement dépendante de ce ministère ? La loi fait implicitement allusion à la structure ou l'autorité indépendante de régulation qui serait dans ce sens légale sous l'emprise du ministre de l'Information et des Médias. Pour JED, les multiples interférences des pouvoirs publics et des services de sécurité dans la gestion des médias en violation des prérogatives dévolues au CSAC consacrent l'échec de cette nouvelle institution dans sa mission de protéger le droit du peuple à l'information et peuvent justifier sa dissolution en attendant la mise en place d'une autorité crédible de régulation.¹³²³

§ 4. La création d'une véritable autorité indépendante de régulation de la presse

En effet, le constituant congolais de 2006 a prévu la création d'une véritable institution de régulation : « Il est institué un Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication doté de la personnalité juridique. Il a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de

¹³²⁰ Voir à ce sujet les différents séminaires organisés par la Francophonie

¹³²¹ Charles-M. MUSHIZI, op. cit., p. 26.

¹³²² Voir article 13 de la loi n° 002-96 du 22 juin 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse en RDC.

¹³²³ JED, Rapport 2011, Kinshasa, 28 décembre 2011, p.5.

tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi. Il veille au respect de la déontologie en matière d'information et de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication. La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication sont fixés par une loi organique ».¹³²⁴

Malheureusement, cette volonté du constituant de se donner une presse libre, indépendante, impartiale et plurielle, s'est amenuisée et n'est qu'un vœu pieux. Le domaine de l'information et de la communication étant porteur d'énormes enjeux pour la démocratie naissante en RDC. Il est donc nécessaire pour l'État de prendre des dispositions et de fixer des règles pour que la gestion des médias réponde aux exigences du service public. Cette mutation doit s'opérer dans un contexte où le prodigieux développement des moyens d'information et de communication conduit à une prise de conscience progressive des effets multiples exercés par la presse dans son ensemble sur le public et de leur importance capitale dans la vie sociale et politique. Pour cela, il faut instituer par une loi organique, une autorité administrative indépendante qui aura, non seulement comme mission, l'exercice de cette gestion, de cette tutelle et de ce contrôle sur toute la presse. Elle constituera une réponse positive à l'aspiration du peuple congolais qui tient à la transformation de la société actuelle par une démocratie véritable dont l'un des principaux instruments est la presse.

C'est l'État et non le gouvernement qui doit assurer le droit du public à l'information. Il conviendra, au départ, de poser le principe de l'indépendance de l'organisme de régulation à l'égard du gouvernement congolais. Cet organisme devrait être aussi indépendant qu'un tribunal à l'égard du gouvernement. Il poserait des actes contraignants de sanction, opposables à tous et soumis à la surveillance du juge administratif. Il donnera des avis consultatifs à la Commission nationale de la presse et aura un pouvoir réglementaire. La nomination de ses membres devra faire l'objet d'une loi votée et adoptée par le Parlement congolais. Pour l'UNESCO, cette nomination devrait être faite par un processus ouvert, transparent, fondé sur le mérite et indépendant du gouvernement.¹³²⁵

Déjà en 1984, comme l'écrit François Jongen, le Conseil constitutionnel français déclarait que « La désignation d'une autorité administrative indépendante du gouvernement pour exercer une attribution aussi importante qu'est celle d'autoriser l'exploitation d'un service de radio et de télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé, constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique ».¹³²⁶ Cette autorité ainsi désignée exercera le pouvoir de régulation de ce secteur portant sur l'autorisation, le contrôle et la sanction des médias. Selon lui, « elle exercera sa compétence sur la radio ou sur le câble. Sur le secteur public, sur le secteur privé ou sur l'ensemble de l'audiovisuel. Sur tout le territoire national ou dans les limites d'une région.¹³²⁷ Elle sera unipersonnelle, de composition restreinte ou pléthorique, investie d'une large palette de missions, de l'administration à la sanction... ».¹³²⁸ Nous suggérons que cette autorité de régulation du secteur médiatique congolais élargira sa compétence non seulement sur la RTNC mais aussi sur les autres types de médias qui est la presse écrite et électronique.

Dans la logique de notre propos, cette autorité, pour le cas de la RDC, sera composée des membres issus de la société civile (avocats, prêtres, animateurs sociaux, médecins, enseignants, etc.). Cela lui assurera plus d'indépendance et de liberté de fonctionnement par rapport aux trois pouvoirs classiques de l'État, à savoir, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. Cette autorité, disons-le déjà, décentralisera ses services pour plus d'efficacité et de représentativité dans les provinces congolaises. Elle aura une antenne dans chaque province avec le même pouvoir

¹³²⁴ Article 212 de la Constitution du 18 février 2006, in « République démocratique du Congo. Commission électorale indépendante », Kinshasa, mars 2006, p. 25.

¹³²⁵ UNESCO, « Étude sur le développement des médias en Tunisie basée sur les indicateurs de développement des médias », PIDC, Paris, 2012, p. 9.

¹³²⁶ F. JONGEN, « La police de l'audiovisuel. Analyse comparée de la régulation de la radio et de la télévision en Europe », Bruxelles-Paris, LGDJ, Bruylant, 1994, p. 3.

¹³²⁷ Idem.

¹³²⁸ Idem.

d'indépendance par rapport aux exécutifs provinciaux. Quant aux émissions du gouvernement ou de toute autre institution, la solution belge serait la mieux adaptée pour libérer les médias congolais de l'emprise des pouvoirs publics. En effet, en Belgique, les éditeurs des services audiovisuels sont tenus d'émettre gratuitement, à concurrence de huit heures par mois, sur chacune des fréquences mises à leur disposition, les communications qui leur sont transmises par le ministre dont ils relèvent.¹³²⁹

Le Premier ministre en fait la demande écrite, fixe la date, les ondes sur lesquelles l'émission doit avoir lieu et le moment de l'émission. Ces communications doivent être précédées et suivies d'une annonce indiquant qu'elles émanent du gouvernement.¹³³⁰ L'article 4, § 6 de la loi du 8 août 1980, fait de l'émission des communications du gouvernement une compétence fédérale. Donc, les décrets du conseil de communauté ne sont pas compétents pour fixer les normes relatives aux communications gouvernementales.¹³³¹ La forme de ces communications est laissée à l'appréciation des ministres. Ceux-ci seuls peuvent prononcer des allocutions, s'exprimer sous forme d'entretien, de communiqués ou autres formes d'expression.¹³³² Sauf circonstances exceptionnelles, les communications sont émises immédiatement après les journaux parlés ou télévisés qui sont désignés par le Premier ministre.¹³³³ Aucune communication n'est émise pendant les 21 jours qui précèdent une campagne électorale.

En définitive, cet organe administratif indépendant de régulation des médias congolais veillera sur l'indépendance des professionnels de la presse à l'égard de l'État d'abord. Une mainmise des pouvoirs publics qui ne serait admissible que dans la mesure où elle est indispensable pour l'exécution correcte de sa mission de rendre effectif le droit du public congolais à l'information, par exemple l'octroi des subventions directes et indirectes à la presse. Ensuite, elle veillera sur l'indépendance des médias à l'égard des particuliers, c'est-à-dire de la mainmise des groupes de pression ou des pouvoirs économiques. Il sera enfin chargé de rédiger le cahier des charges avec la RTNC pour qu'elle ne reste plus l'organe d'un petit nombre d'intérêts, fussent-ils de nature politique, économique ou culturelle. Instituée donc par une loi au sens strict du terme, elle nommera les responsables de la RTNC, de l'Agence congolaise de la presse (ACP) et ceux de la Commission nationale de la presse électronique qui devrait être mise à pied d'œuvre. S'agissant d'un service public, elle devra garantir à tous l'information dans l'objectivité, la neutralité, l'impartialité et dans le respect du pluralisme et de la tolérance. C'est cette même autorité administrative qui se chargera de l'attribution des autorisations et des fréquences en renforçant les mesures contre la concentration et en instaurant des règles claires, transparentes et équitables entre les médias publics, privés et associatifs.

¹³²⁹ Voir l'art. 1 de la loi du 18 février 1977.

¹³³⁰ F. PERIN, op. cit., p. 54.

¹³³¹ Article 4, § 6, de la loi du 8 août 1980 relative à la réforme institutionnelle, M.B., du 18 juin 1982.

¹³³² F. PERIN, op. cit., p. 54.

¹³³³ Article 7, A.R. du 8 juin 1982

CHAPITRE II — LA RÉFORME DE L'APPAREIL JUDICIAIRE ET LA SENSIBILISATION À LA CULTURE MÉDIATIQUE

Le juge est le premier protecteur et défenseur des droits et des libertés fondamentaux. Le renforcement des garanties juridictionnelles constitue un véritable facteur de promotion de la liberté d'expression et de la presse. Comme le dit à juste titre Marie-Joëlle Redor : « pour la crédibilité du système de l'État de droit, le juge doit apparaître comme un tiers impartial et désintéressé ».¹³³⁴ Il faut donc qu'il présente un certain nombre de garanties susceptibles de donner confiance à l'administré qui a besoin d'être informé par une presse sécurisée, libre et plurielle. La reconstruction de l'État de droit démocratique voulu par tout Congolais ne peut être possible que par l'administration d'une justice indépendante, objective, impartiale et équitable, garante des droits et des libertés fondamentaux des citoyens. L'administration de cette justice est tributaire d'une bonne loi d'organisation et de compétence judiciaire. La compétence et la qualification des magistrats assurées par l'organisation de concours pour l'accès à la profession sont déjà un gage d'indépendance. Il s'avère malgré tout de mettre les juges à l'abri des pressions gouvernementales et économiques en améliorant leurs conditions de vie et de travail.

Section 1 — La réforme du Code d'organisation et de compétences judiciaires

La reconstruction ou le fonctionnement de la démocratie exige l'impartialité du juge, une des garanties juridictionnelles efficaces pour la protection, la promotion et la défense des droits et des libertés fondamentaux des citoyens. Au premier rang des citoyens, se trouve le journaliste qui doit non seulement contribuer par sa mission, au bon fonctionnement de la justice en informant le public de la manière dont elle est rendue, mais doit bénéficier de certaines garanties de protection dans l'exercice de sa profession. Dans un pays comme la RDC où le journaliste fait face à plusieurs menaces et exactions de tous ordres, le premier mécanisme de protection se trouve être la loi, notamment la loi qui organise la fonction de juger et qui porte sur l'organisation et la compétence des juridictions.

En l'état actuel du droit congolais, la loi d'organisation et de compétence judiciaire ne garantit pas, à certains égards, la protection que nécessite le professionnel des médias. En effet, ce dernier peut exercer sa mission sur toute l'étendue du territoire de la RDC mais il s'avère que dans les territoires ruraux, voire urbains, en cas d'atteinte à sa liberté de presse ou d'expression, il peut se voir exclu du bénéfice de la garantie d'impartialité de son juge naturel, pourtant reconnue par les instruments tant nationaux qu'internationaux de protection des droits de l'homme. Bien que la Constitution de la RDC ne parle pas expressément de l'impartialité du juge congolais, l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auxquels ce pays a adhéré, consacre le droit à un tribunal impartial qui est le corollaire du droit à un procès équitable.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a développé, à travers plusieurs arrêts, la notion d'impartialité qu'elle a définie comme l'absence, dans le chef du juge de préjugé ou de parti pris et, à cette occasion, elle a opéré une distinction entre une approche subjective de cette notion qui procède de l'appréciation in concreto de l'impartialité personnelle (conviction personnelle) d'un juge déterminé en telle occasion et une démarche objective dont l'objet est de rechercher si le juge offrait des garanties suffisantes pour exclure, à cet égard, tout doute légitime.¹³³⁵ Cette exigence

¹³³⁴ M.-J. REDOR, « De l'État légal à l'État de droit. Évolution des concepts de la Doctrine publiciste française 1879-1914 », Paris, Economica, 1992, p. 273.

¹³³⁵ Cour eur. D.H., arrêt De Cubber c. Belgique, 14 septembre 1987, req. n° 9186/80, URL : www.juricaf.org

d'impartialité a conduit la jurisprudence à censurer le cumul des fonctions judiciaires d'instruction et de jugement par la même juridiction.

Selon l'article 22 du Code congolais d'organisation et de compétence judiciaires, il existe un ou plusieurs tribunaux de paix dans chaque zone rurale et dans chaque ville. Il peut être créé un seul tribunal de paix pour deux ou plusieurs villes et zones rurales.¹³³⁶ Le Tribunal de paix, Tripaix, dans le langage courant au Congo, est composé d'un président, d'un ou de plusieurs juges et de deux juges assesseurs nommés discrétionnairement par le ministre de la Justice.¹³³⁷ L'on peut déjà remettre en cause cette nomination qui se fait parmi les notables de la contrée ne connaissant pas ou n'ayant pas appris le droit écrit, notamment celui des médias. En effet, ce tribunal fonctionne selon deux régimes de droit (dichotomie judiciaire) : le régime du droit écrit et celui du droit coutumier dont les juges assesseurs sont connaisseurs. Logiquement, il est composé d'un président (juge), magistrat formé et des autres juges non formés. En matière pénale, le siège de ce tribunal est composé d'un seul juge (le président) qui fait aussi office d'officier du Ministère public. Il instruit et juge donc les infractions punissables au maximum de cinq ans de servitude pénale principale et d'une peine d'amende, quel que soit son taux ou de l'une de ces peines seulement.¹³³⁸ En outre, en cas de suspicion légitime, le juge siégeant en cette matière devant ce même Tribunal ne peut ni se déporter ni être récusé.

En Belgique, en vertu de l'article 542 du Code d'instruction criminelle, une juridiction répressive peut être dessaisie d'une affaire pour cause de suspicion légitime. Auparavant, dit Henri Bosly, la même mesure pouvait être prise à l'égard d'un juge d'instruction également mais la loi du 1er mars 1998 modifiant le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne la procédure en dessaisissement a supprimé cette procédure pour le juge d'instruction.¹³³⁹ Désormais, seule la procédure de récusation peut être appliquée à l'égard de ce magistrat.¹³⁴⁰ En cas de suspicion légitime, la demande est portée devant la Cour de cassation à l'initiative de son procureur général, de la partie civile ou du prévenu. La loi du 1^{er} mars 1998 a modifié la procédure en rendant désormais celle-ci contradictoire.¹³⁴¹

La conséquence directe de cette situation est la violation du droit du justiciable congolais (journaliste ou n'importe quel citoyen) de son droit à un procès équitable qui veut que le juge saisi soit impartial et indépendant dans sa mission de dire le droit. La priorité dans ce domaine sera de supprimer ce tribunal de paix en le substituant par un tribunal de grande instance dont le siège sera formé de magistrats bien formés et bien qualifiés et auquel reviendrait exclusivement la compétence de la répression du délit de presse. Celui-ci fonctionnera dans chaque localité où existe actuellement un « Tripaix » et où devra coexister avec les juridictions coutumières capables de juger des affaires portant sur les différentes coutumes, pourvu que les « notables-juges » soient formés ou sensibilisés aux droits de l'homme car, dans la plupart des cas, plusieurs coutumes sont liberticides et pratiquent encore la torture. Il en est ainsi de la coutume Nyanga,¹³⁴² dans la province orientale du Nord-Kivu, où le juge peut ordonner que le justiciable soit bastonné.

D'aucuns ont proposé la suppression pure et simple de ces juridictions coutumières mais en ce qui nous concerne, nous estimons que celle-ci serait hâtive pour deux raisons : d'abord parce que le juriste congolais appelé à devenir juge ou magistrat de parquet n'a pas été formé aux différents droits traditionnels du pays, ensuite parce que le droit congolais actuel est un droit écrit ésotérique mal connu non seulement par beaucoup de praticiens mais aussi par le public congolais pour plusieurs raisons et enfin parce que celles-ci restent jusqu'à preuve du contraire, les seules juridictions de proximité. En

¹³³⁶ Article 22, du Code d'organisation et de compétence judiciaire appelé abusivement code judiciaire, Kinsahasa, Département de la Justice, Service de documentation et d'études, mis à jour du 31 janvier 1986, 1986, p. 1.

¹³³⁷ Art. 2 et 25, du même Code.

¹³³⁸ Idem.

¹³³⁹ H.-D. BOSLY et D. VANDEMEERSCH, « Droit de la procédure pénale », Brugge, La Charte, 1999, p. 818, citant M.B., 2 avril 1998.

¹³⁴⁰ Idem.

¹³⁴¹ Ibid, p. 819.

¹³⁴² Les Nyanga sont l'une de quatre cent cinquante communautés tribales de la RDC et sont installés dans la collectivité-chefferie des Wanianga dans le territoire de Walikale au Nord-Kivu.

effet, dans les villages où il sera impossible d'installer des tribunaux de grande instance, l'alternative sera l'existence d'un tribunal coutumier qui se déclarera incompétent chaque fois qu'il serait saisi d'un cas relevant du droit écrit.

Ce qui importe, encore une fois, c'est la volonté de faire mieux et de vouloir rejoindre les autres états modernes par l'administration d'une justice saine, équitable, impartiale, indépendante et de proximité. En principe, avec la prolifération des facultés de droit, le problème de manque criant du personnel serait résolu par le recrutement de plusieurs nouveaux magistrats appelés à gérer ces tribunaux de grande instance. Ou alors, dans l'hypothèse où le Tribunal de paix serait maintenu, le législateur congolais devra séparer par une loi (au sens strict du terme) les fonctions répressives d'instruction et de jugement. In concreto, il instituerait au moins un juge (magistrat assis) et un officier du Ministère public (magistrat debout) au niveau de chaque Tribunal de paix. En effet, la séparation des fonctions judiciaires est non seulement nécessaire pour éviter l'abus de pouvoir et l'erreur judiciaire mais aussi pour des raisons d'efficacité et de bonne administration de la justice. Elle constitue sans nul doute une manifestation du principe de la séparation des pouvoirs au niveau judiciaire.

En outre, s'agissant du problème de récusation ou de déportation, le juge ou le magistrat congolais devra suivre ce que ses collègues font en cas de suspicion légitime. Pour cela, il faudra changer la loi actuelle qui interdit toute récusation en matière pénale. Pour l'honneur d'une justice respectueuse des droits de la défense (égalité des armes), dès que le justiciable arrive à prouver une des causes de récusation prévue par la loi, le juge visé dans une cause, devra se déporter. Il ne peut être à la fois juge et partie dans une même cause. Le devoir d'indépendance et d'impartialité qui est l'essence de la fonction juridictionnelle et qui est consacré par un principe général de droit, suppose qu'appelé à connaître d'une affaire, le juge puisse en aborder l'examen sans préjugés et sans avoir, par ses décisions, déjà pris position sur tel ou tel aspect du problème qui pour influencer sa décision.¹³⁴³ En Belgique, le moyen contestant l'impartialité du tribunal en raison de sa composition intéresse l'ordre public et peut être évoqué pour la première fois devant la Cour de cassation.

Section 2 — L'indépendance de la magistrature ou l'émancipation du juge à l'égard du pouvoir politique

Aux termes des articles 150 et 151 de la Constitution, « Le pouvoir judiciaire est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens. Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi... ». Il en découle que ni le pouvoir législatif, ni le pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, ni entraver le cours de la justice, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice ». Le but du constituant est d'assurer une protection maximale des droits et des libertés fondamentaux en toute indépendance, sans pression de quiconque.

Dans la pratique, malgré ces dispositions constitutionnelles, la subordination du pouvoir judiciaire se trouve confirmée par l'article 3 de la loi portant statut du magistrat congolais laquelle, est toujours en vigueur. Aux termes de l'article 3 de la même loi et en l'absence du Conseil supérieur de la magistrature, «Le président de la République nomme les magistrats » pour autant qu'ils sont de bons militants de son parti politique et qu'ils jouissent d'une parfaite moralité attestée par un certificat délivré par une autorité administrative ou par un extrait de casier judiciaire ». Bien avant l'adoption de l'actuelle Constitution et malgré les prévisions de l'article 38 de la même ordonnance, le Conseil supérieur de la magistrature a fonctionné comme un service du ministère de la Justice et dépendait donc du ministre qui influençait les nominations des magistrats.

¹³⁴³ Liège, 14 octobre 1993, Rev. dr. pén. Crim., 1994, p. 906, J.L.M.B., 1994, p.746, citée par H.-D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, p. 15.

Actuellement, il n'en existe plus. Ainsi, le président de la République ou le ministre de la Justice peut imposer la nomination de magistrats selon leur appartenance tribale, religieuse, politique. Ledit président en a récemment nommé en prévision de la victoire de son parti politique aux prochaines échéances municipales et locales. Il en est de même de la promotion de ces derniers qui n'est pas fondée sur des critères objectifs de compétence, d'intégrité ou d'expérience. Tout se fait par clientélisme, selon le bon vouloir de l'exécutif. En tout cas, le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant en RDC. Cette manière de procéder porte certainement atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et viole l'article 10 de la Convention des Nations unies sur les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptée à son septième Congrès sur la prévention du crime et le traitement des délinquants à Milan, du 26 août au 6 septembre 1985. Celle-ci exige que « toute méthode de sélection des magistrats doive prévoir des garanties contre les nominations abusives » et que « la sélection des juges doive être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, etc. ».

L'article 152 de la nouvelle Constitution institue un conseil supérieur de la magistrature en tant qu'organe de gestion du pouvoir judiciaire mais la composition de cet organe n'assure pas non plus l'indépendance dudit pouvoir dans ce sens qu'il ne sera composé que des magistrats civils et militaires. Il aurait fallu que les membres qui composeraient cette institution proviennent des milieux différents, tels l'enseignement universitaire, la société civile, les confessions religieuses, les barreaux, la presse et la magistrature. Il en est ainsi du Conseil supérieur de la magistrature en Belgique où il réunit des membres ressortissants de tous ces milieux et fonctionne en tant qu'institution indépendante. Cela assure plus d'efficacité, d'expertise et d'objectivité. Selon le même article in fine, une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature. En l'état actuel, c'est le chef de l'État qui est aussi président de cet organe.

La priorité dans ce domaine serait donc la mise en place urgente d'un véritable conseil supérieur de la magistrature dont la composition hétérogène permettrait l'effectivité de l'indépendance de la magistrature vis-à-vis des autres pouvoirs classiques de l'État. Actuellement, l'appareil judiciaire congolais est caporalisé du fait de la présence de certains membres de l'exécutif national dans la composition de cette institution. Il est regrettable que le président de la République chapeaute encore, en ses qualités de magistrat suprême, le conseil supérieur de la magistrature. À ce titre, il déciderait de la nomination et de la révocation des magistrats sans se concerter avec les autres membres dudit conseil, cautionnant ainsi l'empiètement du pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif. Le fait que les magistrats dépendent administrativement du ministre de la Justice et la présence du président de la République dans la composition de cet organe suffisent pour remettre en cause l'indépendance et l'impartialité du juge congolais.

Ainsi récemment, dans sa mercuriale, l'actuel procureur général de la République n'a pas hésité d'instruire les procureurs généraux près les cours d'appel de se saisir d'office en cas de flagrance, des affaires relatives aux infractions de diffamation, d'outrage aux autorités et institutions publiques dont le chef de l'État alors que le Code pénal congolais conditionne la saisine à la plainte de la partie lésée. Cette injonction de réprimer sévèrement ces faits en cas de flagrance constitue un obstacle à la liberté d'expression et une violation de la loi pénale qui exige une plainte de la partie lésée. Sous d'autres cieux, de telles infractions, notamment celle d'outrage au chef de l'État, n'existent plus dans l'arsenal répressif. En France, alors qu'une loi de 1881 prévoyait celle-ci, c'est depuis longtemps que ce fait a été dépenalisé. Il en est de même pour la Belgique.

Afin de permettre aux juridictions congolaises de fonctionner en toute indépendance et en toute impartialité dans la protection des droits et des libertés individuelles dont la liberté d'expression et d'information, il est urgent pour le législateur congolais, d'abroger la loi portant statut des magistrats qui viole la Constitution en ce sens qu'elle soumet la nomination de ces derniers à des formalités administratives et à l'approbation du président de la République, un organe du pouvoir exécutif.

Section 3 — La compétence du juge congolais

En la matière, dit l'article 8 de la DUDH : « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi ». Cette disposition de la DUDH autorise le journaliste congolais de faire prévaloir son droit à la liberté de la presse ou d'expression devant toutes les juridictions nationales contre tout acte des pouvoirs publics ou d'un particulier qui viole son droit, pourvu que ces juridictions soient compétentes. Pour l'être, il faut que celles-ci soient habilitées, du point de vue de la procédure, à se saisir de l'affaire et qu'elles soient composées des magistrats formés pour bien appliquer la loi qu'ils sont censés connaître. Ce droit à un recours effectif est aussi reconnu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en son article 3, aux termes duquel « Les États parties au Pacte s'engagent à garantir à toute personne le droit à un recours utile chaque fois que ses droits et libertés reconnus seront violés et à développer les possibilités ou moyens de rendre effectif ce recours juridictionnel ». Il en est aussi ainsi de l'article 10 de la Convention des Nations unies sur les principes fondamentaux sur l'indépendance du juge qui exige que « Les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualification juridiques suffisantes... ».

S'agissant de ce recours au Congo, l'article 1^{er} de l'ordonnance-loi n° 82-018 du 31 mars 1982 portant statut des magistrats exige que la fonction de magistrat soit assurée par « un titulaire d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit délivré par une université nationale ou d'un diplôme délivré par une université étrangère et déclaré équivalent conformément à la législation sur l'équivalence des diplômes. Dans la pratique cependant, alors que la RDC a ratifié tous ces instruments internationaux et consacré ce droit à un recours juridictionnel dans sa Constitution, les moyens mis en œuvre pour le rendre effectif sont déficitaires quant à la formation des magistrats devant appliquer la loi. En effet, malgré le foisonnement des facultés de droit disséminées dans tout le pays, le niveau de formation des juristes a très fortement baissé à cause de la corruption dans les écoles, le favoritisme, le manque des professeurs compétents ou la démotivation de ces derniers à la suite du non-paiement de leurs émoluments mensuels. En outre, presque toutes les institutions de formation des juristes sont démunies en infrastructure, en bibliothèque et les programmes de cours qui y sont dispensés sont devenus inadaptés et n'intègrent pas les principes universellement reconnus dans la formation et l'indépendance du juge.

Il sied de rappeler qu'en cette matière de formation des magistrats devant dire le droit pour rendre le droit à un recours effectif, la RDC viole ses engagements internationaux et porte gravement atteinte à la bonne administration de la justice qui est dépendante de la compétence et de la qualification des magistrats. Il est dès lors important que le législateur prenne des mesures urgentes. À cet effet, les pistes suivantes peuvent être explorées :

1° l'affirmation de l'indépendance réelle du pouvoir judiciaire et l'institutionnalisation immédiate d'un conseil supérieur de la magistrature qui disposera en son sein d'une commission de recrutement et qui devrait être doté d'un budget autonome de celui du ministère de la Justice. Comme le Conseil supérieur de la presse, cet organe institué par une loi organique, fonctionnera de manière indépendante de l'exécutif. Ainsi le veut d'ailleurs, l'article 149 de l'actuelle Constitution qui stipule que « le pouvoir judiciaire dispose d'un budget élaboré par le conseil supérieur de la magistrature et transmis au gouvernement pour être inscrit dans le budget général de l'État. Le premier président de la Cour de cassation en est l'ordonnateur. Il est assisté par le secrétaire permanent du conseil supérieur de la magistrature ».

2° la création d'une école de la magistrature chargée de la formation permanente et de la spécialisation des magistrats. Cette école disposera d'une bibliothèque et intégrera dans ses programmes les règles internationales relatives à l'indépendance de la magistrature et n'empêchera pas que celles-ci soient aussi enseignées dans les facultés de droit. À cet effet, les magistrats honoraires devront être mis à contribution dans la formation et dans l'encadrement de jeunes magistrats et leur intégration dans le corps enseignant de l'école de la magistrature ;

3° l'État devra prendre ses responsabilités dans la mise à la disposition du pouvoir judiciaire des moyens conséquents dans sa politique nationale de rendre la justice effective et équitable. La première garantie sera ici l'autonomisation de ce pouvoir qui devra gérer les recettes publiques liées à l'administration de la justice ;

4° la lutte contre la corruption dans les institutions de formation des magistrats sera une des priorités. Cela n'est possible que par une répression rigoureuse de la corruption active et passive par les magistrats en fonction bien que la lutte contre ce fléau appelle la mobilisation de tous les Congolais.

En 1999, le président Laurent-Désiré Kabila avait montré l'exemple dans cette lutte en procédant à la nomination des magistrats choisis par la population à main levée et en révoquant de leurs fonctions, trois cent cinquante magistrats accusés à tort ou à raison d'être corrompus après consultations de la population. La mesure, bien que liberticide, a été saluée par la grande partie de la population qui en a trouvé un bon signe du début de changement dans la restructuration de l'appareil judiciaire congolais. Enfin, la création d'un organe indépendant chargé de veiller sur la transparence dans la gestion des institutions de la justice et qui devra répondre de sa responsabilité devant le Parlement est aussi une des solutions suggérées. Cet organe devra être composé de religieux, de membres de la société civile, de professeurs d'université, de magistrats et d'enseignants.

Section 4 — L'amélioration des conditions de vie et de travail du magistrat congolais

La bonne administration de la justice constitue, non seulement le fondement de l'État de droit et de la démocratie mais aussi la garantie de la sauvegarde des droits de l'homme, dont la liberté d'expression. Le droit à un procès équitable consacré presque par tous les instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme suppose que le juge appelé à trancher les litiges assume sa mission en toute indépendance et en toute impartialité. En effet, cette indépendance doit être garantie par tout État signataire de ces divers instruments et dépend, en grande partie, des conditions de vie et de travail du magistrat. C'est dans ce but qu'ont été adoptés les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature par le septième Congrès des Nations unies qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et qui dispose en son article 7 que « Chaque état membre a le devoir de fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions ». Il en est de même de l'article 25 de la loi sur le statut des magistrats qui stipule que « Le magistrat bénéficie d'une rémunération suffisante à même de conforter son indépendance ». Cette même disposition légale prévoit aussi des avantages sociaux portant sur les allocations familiales pour les enfants en charge, les soins de santé, l'indemnité de logement, le pécule de vacances, les allocations d'invalidité, etc.

Malheureusement, en RDC, plusieurs maux rongent le secteur de la justice et ont fait perdre la confiance des Congolais dans leur appareil judiciaire. Le magistrat congolais, depuis longtemps clochardisé, n'est plus à l'abri de la corruption institutionnelle, du clientélisme et de l'ethnisme. Pour gagner un procès en RDC, il faut d'abord « mouiller la barbe » du juge, c'est-à-dire corrompre le juge dont le salaire n'est que symbolique. L'instauration d'un État de droit démocratique dans ce pays ne peut se concrétiser sans l'existence d'un système judiciaire dépouillé de tous ces maux, dont la corruption, l'impunité, l'état de délabrement des infrastructures et la précarité de conditions de vie et de travail du magistrat et de l'ensemble du personnel judiciaire. En effet, comme le décrit le rapport de Human rights watch (HWR),¹³⁴⁴ « le système judiciaire congolais est dans un état de désordre indescriptible. Cela l'est tant pour l'état des structures d'accueil et de travail des juridictions, les

¹³⁴⁴ W. W. BURKE-WHITE, « International Criminal Court, Complementarity in practice: The International Criminal Court as Part of a System of Multi-level Global Governance in the Democratic Republic of Congo », *Leiden Journal of international Law* 18 (2005), pp. 576.

conditions de vie des magistrats que des conditions de travail ». Ces structures, construites à l'époque coloniale pour une capacité d'accueil correspondant aux réalités de l'époque, les bâtiments abritant les institutions judiciaires sont tous dans un état de vétusté très avancé et leur capacité d'accueil fait qu'il est facile de retrouver quatre à cinq magistrats confinés dans une petite pièce de quatre mètres carrés.

Cette triste situation remet en cause le caractère secret de l'instruction pré juridictionnelle ou encore la confidentialité de certaines procédures dans des chambres de magistrats du siège telle que la conciliation. Parfois, certains sont obligés de cloisonner leurs locaux pour créer un semblant de confidentialité dans l'instruction de leurs dossiers respectifs. Cela est valable tant pour les magistrats debout qu'assis et pour le personnel administratif du système judiciaire. À Goma, dans la province du Nord-Kivu à l'est du pays, les audiences du Tribunal de grande instance étaient parfois suspendues chaque fois qu'il pleuvait car la toiture de la salle d'audience de ce tribunal était en état de délabrement.

À cette situation s'ajoutent les moyens de travail : les bibliothèques sont devenues quasi inexistantes auprès des cours et tribunaux et celles qui existent ne contiennent que des ouvrages dont les récentes éditions sont vieilles de plusieurs années; les forums scientifiques tels les séminaires de formation, colloques ou conférences n'existent plus ; parfois, ce sont les matériels et autres fournitures de bureau qui font défaut, poussant ainsi le magistrat à demander quelques rames de papier aux justiciables. En plus de ces conditions précaires de travail, il faut mentionner les conditions de vie. En effet, c'est seulement maintenant que le salaire de magistrats a été majoré mais il reste toujours dérisoire. Avant, il ne pouvait pas dépasser le cinquante dollars. Ce salaire de misère ne permet pas au magistrat de couvrir les besoins primaires et le place ainsi dans un état de mendicité vis-à-vis du justiciable tout en faisant de lui, par la même occasion, une cible facile pour la corruption qui est devenue la rémunération officieuse de tout fonctionnaire congolais.

En outre, bien que la loi leur garantisse des logements décents, dans la pratique, la plupart des magistrats sont locataires et ceux logés par l'État se voient parfois délogés par de nouveaux acquéreurs en vertu d'un contrat de vente intervenu entre le ministre et les particuliers. Quant au personnel judiciaire, il est autant clochardisé que tout autre fonctionnaire de l'État congolais qui se voit privé de son salaire pendant plusieurs mois. La conséquence directe de cette clochardisation du magistrat congolais est le monnayage de la justice congolaise qui remet en cause toutes les garanties d'indépendance. Seuls les Congolais nantis peuvent se prévaloir de celle-ci tandis que les moins nantis n'en ont pas accès. Le journaliste congolais se retrouve certainement dans cette dernière catégorie.

Pour lutter contre cet état de choses, la réforme du système judiciaire congolais s'avère d'une nécessité impérieuse et doit passer par l'amélioration des conditions de vie et de travail du magistrat congolais et du personnel judiciaire. À cet effet, nous proposons les pistes suivantes :

- 1° la prise urgente des mesures relatives à la construction de nouvelles bâtisses, à la réfection de celles existantes ;
- 2° l'équipement des Palais de justice en les dotant des matériels adéquats (ordinateurs et autres mobiliers de bureau, etc.) ;
- 3° la construction des bibliothèques modernes ;
- 4° la modernisation de l'administration judiciaire par le recrutement des nouveaux agents formés et qualifiés ;
- 5° l'adaptation du barème des salaires des magistrats au coût de la vie et aux autres barèmes appliqués ailleurs ;
- 6° la matérialisation des avantages sociaux légaux reconnus aux magistrats ;

- 7° la valorisation de la fonction de magistrat et du pouvoir judiciaire par une volonté politique soucieuse d'affirmer l'indépendance de ce pouvoir par rapport aux autres pouvoirs.

La concrétisation de toutes ces mesures n'est possible que si l'indépendance du pouvoir judiciaire est réellement affirmée et si l'autorité politique s'investit dans la promotion de la justice congolaise en respectant le principe de la primauté de la loi nationale. Le respect des normes internationales en la matière est aussi un leitmotiv pour y parvenir mais il faut ajouter à cela, les campagnes de vulgarisation à l'intention du public congolais de ces mêmes normes par une presse capable de dénoncer objectivement la précarité des conditions de vie et de travail du magistrat congolais. De cette manière, la presse congolaise devra contribuer à défendre l'indépendance de la magistrature mais se fera aussi défendre par la même magistrature qui sera, non seulement un défenseur de la société mais aussi du journaliste dans sa mission d'informer le public. C'est cette collaboration dont parle la Cour de Strasbourg s'agissant du rapport entre journaliste et magistrat.

En effet, dans l'arrêt *Sunday Times contre le Royaume-Uni*, ladite Cour a fait une observation de principe : « au même titre que pour les autres services publics, l'administration de la justice doit pouvoir faire l'objet de discussions dans les médias. La justice ne saurait fonctionner sans la coopération d'un public ». À ce propos, la même Cour n'en estime pas moins que l'action du pouvoir judiciaire nécessite la confiance des citoyens pour prospérer mais « aussi peut-il s'avérer nécessaire de protéger celle-ci contre des attaques destructrices dénuées de fondement sérieux, alors surtout que le devoir de réserve interdit aux magistrats visés de réagir ».¹³⁴⁵

Il s'ensuit que la justice, pour être transparente, doit faire l'objet de critiques, de débat par les citoyens de la manière dont elle est rendue et doit être portée à la connaissance du public. Pour cela, le magistrat et le journaliste doivent réaliser cette mission dans un parfait esprit de collaboration et de confiance mutuelle. Le magistrat, en disant le droit, doit protéger le journaliste non seulement contre les atteintes à son intégrité physique mais aussi contre les atteintes à sa liberté d'expression et à celle de la presse. Cela demande une connaissance approfondie des lois régissant l'exercice de la liberté de la presse et un cadre de travail adéquat. Pour l'heure, en RDC, le magistrat est régi par l'ordonnance-loi n° 82-018 du 31 mars 1982 portant statut des magistrats. Selon cette loi, le juge a surtout pour fonction, la protection de la société et de l'ordre public. Pourtant, sa mission aurait aussi pour finalité, la protection de l'individu. Comme le dit Robert Badinter, le juge « est le recours ultime de l'opprimé face à l'opresseur, du persécuté face au persécuteur ».¹³⁴⁶ Le juge et la procédure à laquelle il obéit constituent pour le citoyen et pour le professionnel des médias congolais évincés quotidiennement dans ses droits et confrontés à l'arbitraire des pouvoirs publics, des garanties indiscutables.

Malheureusement dans ce pays, la tendance est de pousser le journaliste à dénoncer ses sources d'information en échange de sa libération, faute de quoi il se fait rapidement arrêter comme un grand malfaiteur qu'il faut mettre hors d'état de nuire et de le condamner à une lourde peine de prison pour satisfaire le plaignant qui, dans la plupart des cas, se trouve être un membre de l'exécutif. En effet, la mauvaise humeur affichée par le corps judiciaire à l'égard des journalistes, l'insuffisance de la formation, la corruption et leur subordination aux membres de l'exécutif et l'absence d'une institution de gestion du pouvoir judiciaire, justifient cette situation qui entrave la promotion de la liberté de presse dans ce pays.

En définitive, l'instauration d'un État de droit démocratique en RDC demeure un défi à relever par les nouvelles institutions. À cet effet, la réforme du système judiciaire devient une préoccupation centrale pour l'avènement de cet État. Toute réforme qui conduira à un résultat efficace, sera celle qui s'attellera sur les quatre points suivants : la mise à jour des textes d'organisation, de procédure et de compétence judiciaires intégrant le standard requis par les normes internationales en matière de droits et de libertés individuels, l'affirmation concrète de l'indépendance de la magistrature et du pouvoir

¹³⁴⁵ R. ERGEC, « La liberté d'expression, l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire », in R.T.D.H., 1993, pp. 171 et s.

¹³⁴⁶ R. BADINTER cité par R. CHARVIN, Jean-Jacques SUEUR, op. cit., p. 236.

judiciaire qui sera placé dans un rapport horizontal avec les pouvoirs exécutif et législatif, le recrutement des magistrats compétents et bien qualifiés et enfin, l'amélioration des conditions de vie et de travail du magistrat congolais. La promotion de la liberté d'expression et de la presse en dépend.

CHAPITRE III — LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET LA CODIFICATION DES LÉGISLATIONS SUR LA PRESSE

La Constitution d'un État est la loi fondamentale qui définit les droits et les libertés des citoyens ainsi que l'organisation et la séparation des pouvoirs politiques. Elle précise l'architecture et le fonctionnement des différentes institutions qui le composent et se situe au sommet de tout son système juridique. Toutes les lois, les traités internationaux, les décrets, les ordonnances et arrêtés ministériels, doivent se conformer aux règles qu'elle établit. C'est elle qui garantit et protège, au premier plan, les droits et les libertés fondamentaux, dont la liberté de la presse et la liberté d'expression car tous les mécanismes de protection y trouvent en principe leur source.

En Belgique par exemple, l'article 25 de la Constitution relatif à l'interdiction de la censure et à la liberté de la presse constitue une des sources de protection de la liberté de la presse par les pouvoirs publics : « La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie ; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs ». ¹³⁴⁷ Il s'agit de protéger toutes les manifestations de la pensée, sous toutes leurs formes, contre toute mesure préventive, sans aucune restriction. L'interdiction des mesures préventives est absolue. ¹³⁴⁸ Elle s'applique à toutes les mesures, quelles qu'elles soient, prononcées pour quelque motif que ce soit. Il en est ainsi de toute législation en matière de liberté d'expression et de la liberté de la presse qui interdirait préalablement une publication ou une émission de la presse sous quelque forme qu'elle soit. Aucune loi sur la presse ne devrait être prise à son encontre ou contre les garanties qu'elle consacre pour l'exercice de cette liberté.

Pour ce qui est de la RDC, les dispositions constitutionnelles qui proclament ces libertés souffrent d'une certaine incohérence entraînant leur incompréhension. C'est le cas par exemple de l'article 24, § 4 qui crée une confusion notoire entre le monopole exercé par l'État sur les médias audiovisuels qui devraient être un service public : « Les médias audiovisuels... d'État sont des services publics... ». Dans la pratique en effet, on ne peut pas dire que les informations fournies par la RTNC sont équilibrées, puisqu'il s'agit d'informations partisans, même si leur justesse n'est pas contestable. En outre, la prépondérance de l'information politique partisane notamment, induit une discrimination de certains points de vue discordants. La RTNC reflète rarement, par les contenus qu'elle diffuse, les différents points de vue qui s'exprimeraient dans l'espace public congolais.

Il en est tout autant pareil pour les autres textes législatifs ou réglementaires qui exigent leur adaptation à l'environnement sociopolitique actuel. Certains de ces textes datent de l'époque coloniale et sont obsolètes. D'autres ont été élaborés à l'époque de la pensée unique, celles de la dictature et sont attentatoires à ces libertés. D'autres encore comportent des lacunes qu'il convient de combler pour que les médias congolais jouent effectivement leur rôle d'acteurs d'appui au développement de la démocratie. D'où d'ailleurs l'importance de les rassembler, après leur réforme ou leur élaboration, dans un seul recueil des règles du droit de la presse et de la liberté d'expression, non seulement dans le seul but de simplification ou de clarification mais aussi dans un but de bien contrôler leur application et leur conformité à la Constitution.

Ce chapitre sera consacré à la révision de la Constitution du 18 février 2006 pour mieux intégrer les standards internationaux en matière de liberté d'expression (section 1) et à la codification du droit de la presse (section 2).

¹³⁴⁷ F. DELPERE et D. RENDERS, « Code constitutionnel », textes en vigueur au 1^{er} septembre 1996, Bruxelles, Bruylant, p. 39.

¹³⁴⁸ J. ENGLEBERT et B. FRYDMAN, « Le contrôle judiciaire de la presse » Article publié, in *strada lex/doctrine/droit des médias*, p. 492.

Section 1 — La révision de la Constitution actuelle

Comme nous l'avons dit depuis le début de cette étude, la démocratie moderne ne repose pas seulement sur l'élection libre des gouvernants. Elle suppose en outre, le contrôle permanent et critique du pouvoir ou de ces gouvernants par l'opinion publique et partant, par la presse comme moyen ou espace public d'échanges d'opinions divergentes. Les moyens de contrôle doivent soigneusement être protégés par la constitution. En effet, le débat public ne peut se développer sans recourir aux moyens techniques des médias.¹³⁴⁹ Ceux-ci remplissent une fonction indispensable, non seulement en informant le public des actes et décisions des pouvoirs publics mais aussi en permettant d'élargir le cercle de la discussion à l'ensemble de la population. Ils constituent une ressource stratégique de la communication publique, particulièrement vulnérable et exposée aux tentatives de contrôle, ce qui motive le régime particulier de la protection spéciale que leur accorde la constitution.¹³⁵⁰

En RDC, l'exercice de la liberté de la presse trouve son origine dans les articles 23 et 24 de l'actuelle Constitution dite de la Troisième République. Ce sont là les prémisses qui devraient orienter tout exercice de cette liberté dans ce pays. Malheureusement, ces dispositions semblent incohérentes et ne garantissent en rien la liberté de la presse, encore moins la liberté d'expression. Elles se limitent à une simple proclamation et ne disent rien de la censure préventive. Avec cette incohérence, c'est donc l'exercice de ces deux libertés qui sera régulièrement évincé par les pouvoirs publics pour cautionner l'arbitraire.

Dans l'état actuel de ces dispositions, les termes de celles-ci sont formulés de manière imprécise et confuse. Elles ouvrent la porte à toute forme de censure et sont caractérisées par :

- 1° l'inadaptation au contexte sociopolitique et économique actuel ;
- 2° le manque d'une vision politique et sociale pour les rendre effectives ;
- 3° la non-conformité aux standards internationaux en la matière ;
- 4° la banalisation de la place des médias dans la démocratie naissante par une proclamation de façade calmer la communauté internationale ;
- 5° le manque de reconnaissance des médias comme partenaires de l'œuvre démocratique en cours et du développement.

Les médias congolais ont besoin d'un cadre constitutionnel spécial de protection compte tenu de l'histoire politique de ce pays et du besoin de la population d'avoir enfin accès à la parole longtemps détenue par une élite au pouvoir depuis 1960. Ce cadre de protection spéciale se doit d'être respectueux des normes internationales en matière de liberté d'expression et de la presse pour préserver leur indépendance, leur objectivité et leurs intérêts. Ces mêmes médias ont besoin d'une reconnaissance comme acteurs de la reconstruction de l'État de droit démocratique et comme espace public de participation citoyenne dans l'échange d'idées, d'opinions et de connaissances, etc.

La nécessité de réviser ces dispositions constitutionnelles s'impose pour permettre la promotion d'un débat public utile à la démocratie naissante mais aussi pour leur conformité aux normes de protection acceptées par la communauté internationale. Il n'est certes pas aisé de parler de la révision de la Constitution en RDC tant il est vrai que le sujet est de triste mémoire. Si l'on se rappelle le nombre de fois que cette loi fondamentale a été modifiée à une époque où il ne s'agissait pas de reconstruire l'État de droit démocratique mais d'asseoir une dictature parmi les pires du monde, la révision constitue un impératif. En effet, depuis son indépendance et avant l'adoption de l'actuelle Constitution

¹³⁴⁹ J. ENGLEBERT et B. FRYDMAN, « Le contrôle judiciaire de la presse » Article publié, in *strada lex/doctrine/droit des médias*, p. 492.

¹³⁵⁰ Idem.

du 18 février 2006, la RDC a connu plus de huit constitutions avec plusieurs modifications qui sont la base des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des institutions et de leurs animateurs.¹³⁵¹

Le constituant congolais actuel s'est bien exprimé quant à cette crainte légitime : « Pour préserver les principes démocratiques contenus dans la présente constitution contre les aléas de la vie politique et les révisions intempestives, les dispositions relatives à la forme républicaine de l'État, au principe du suffrage universel, à la forme représentative du gouvernement, au nombre et à la durée des mandats du président de la République, à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. ».¹³⁵² Il interdit formellement toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et les libertés de la personne.¹³⁵³ Autrement dit, toute révision visant à promouvoir ces droits et ces libertés semble être autorisée. C'est dans ce cadre que s'inscrit notre proposition.

La révision constitutionnelle proposée ne serait autre chose que le fondement même de tout le processus en cours qui se veut irréversible car il n'y a point de démocratie sans la consécration, le respect et l'effectivité des droits et des libertés humaines et notamment de la liberté d'expression de la presse. Il s'agit en effet d'une révision « fondation de l'État de droit démocratique » en construction où la légalité devra être le mot d'ordre et où l'arbitraire sera banni à jamais. Il faut pour cela, mettre à la disposition des citoyens congolais, gouvernants comme gouvernés, une loi suprême moderne conforme aux standards internationaux et censée traduire les droits et obligations de chacun. L'amendement de ces deux dispositions constitutionnelles actuelles serait un des premiers problèmes à résoudre. Il devra ainsi consacrer en des termes clairs et précis, les droits à la liberté d'expression, d'information et ses corollaires (droit d'obtention des informations, liberté de publication, protection des sources et du journaliste) et le droit au pluralisme médiatique conformément aux standards internationaux en la matière. Elle devra garantir le droit d'accès du public à l'information en subordonnant toute limitation éventuelle au respect des conventions et pactes internationaux et des pratiques en vigueur dans les régimes démocratiques.

Les amendements apportés à la constitution actuelle devront interdire, à l'instar de l'article 25 de la Constitution belge, la censure et toute forme de mesure préventive et incorporeront le principe de la responsabilité en cascade pour responsabiliser davantage le journaliste congolais qui semble abandonné à son triste sort. La Constitution révisée devra définir les restrictions à la liberté d'expression en se conformant aux conditions requises par le PIDCP et la CEDH, notamment les conditions de licéité de restrictions, la correspondance aux motifs légitimes énumérés par ces instruments internationaux et enfin, la nécessité de ces restrictions dans la démocratie en reconstruction dans ce pays.

Elle devra confirmer la préséance des traités relatifs aux droits et libertés fondamentaux sur les lois nationales en la matière afin d'assurer le maximum de protection des libertés qu'elle proclame, dont celle d'expression et d'amener les tribunaux nationaux à appliquer ces traités en cas de litige concernant les médias. La nouvelle constitution devra conférer à l'autorité indépendante de régulation de la presse un statut constitutionnel pour couper court à toute autre emprise politique sur les médias qui devront exercer leur mission sociale en toute indépendance. Le droit à l'information publique ou administrative (règle de publicité) devra être proclamé par le nouveau texte fondamental comme essentiel au fonctionnement de la démocratie naissante et au bien-être de chaque individu. Il devra faire obligation à l'État de garantir ce droit et de mettre tout en œuvre pour le rendre effectif.

¹³⁵¹ Voir exposé des motifs de l'actuelle Constitution du 18 février 2006. Les huit constitutions citées sont la Loi fondamentale du 19 juin 1960, la Constitution du 1^{er} août 1964, la Constitution du 24 juin 1967, la Loi constitutionnelle du 15 août 1974, l'Acte constitutionnel harmonisé du 2 avril 1993, l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994, le Décret-loi du 27 mai 1997 et la Constitution de la transition du 3 avril 2003.

¹³⁵² Voir article 220 de la même Constitution.

¹³⁵³ Idem.

Il est vrai que la modification de la Constitution est nécessaire mais pas suffisante car il faudra qu'elle soit publiée et portée à la connaissance non seulement des pouvoirs publics mais aussi des professionnels des médias, des juges, des policiers, des militaires et de la population. Il faudra relancer les publications du Journal officiel de la RDC ou du moins financer les campagnes de vulgarisation du texte amendé par les organes de presse. Ce sera la seule manière de le rendre plus accessible au public qui en est le premier destinataire. Les médias eux-mêmes devront en être les premiers vulgarisateurs pour, non seulement éduquer et sensibiliser les différents acteurs aux respects de ce texte fondamental, base même de la démocratie naissante mais aussi pour faire savoir leurs différents droits et libertés garantis par le nouveau texte.

Bien que la Constitution actuelle garantisse en des termes imprécis et confus la liberté d'expression et de la presse, la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités de l'exercice de la liberté de la presse ne fait pas le contraire. Elle est inadaptée et souffre de l'inapplication à cause de son caractère désuet. Elle devra être modifiée en incorporant certaines normes internationales relatives à l'exercice de ces libertés.

Section 2 — La réforme de la législation sur la presse en général et sa codification

Il convient de préciser d'ores et déjà que la presse dont il est question dans cette section englobe la presse écrite, la presse audiovisuelle et la presse électronique. En effet, le degré de pluralisme, d'autonomie, d'objectivité et de vitalité que peuvent afficher les médias dépend largement du cadre légal à l'intérieur duquel ils évoluent. Idéalement, le cadre légal devrait créer un environnement propice à l'épanouissement des médias plutôt qu'à les contrôler à tous les points de vue. La solution de réforme de la législation sur la presse s'inscrit même dans la logique de la nouvelle Constitution de la troisième République qui prévoit des mécanismes d'exfiltration de l'ordre juridique national de toute loi ou de tout acte réglementaire, voire de toute jurisprudence qui lui est contraire.

En effet, le constituant congolais, à travers les articles 160 et 162 de la nouvelle Constitution n'a pas dérogé au principe de la constitutionnalité des lois défendu notamment par Hans Kelsen, le « père » du modèle européen de justice constitutionnelle qui considère l'ordre juridique comme une pyramide au-dessus de laquelle trône la constitution, la « groundnorm ». Par ces deux dispositions, ledit constituant a institué non seulement un contrôle de constitutionnalité de tous les actes législatifs et réglementaires mais une grande possibilité d'exclure de la nomenclature juridique toute loi qui viole les droits et les libertés proclamés par lui ou qui ne s'adapte plus aux réalités du moment.

Mais il est évident que la seule proclamation constitutionnelle ne suffit pas pour garantir et assurer à tous un plein exercice de la liberté d'expression et de la presse. Il faut encore que des mesures législatives d'accompagnement soient prises pour favoriser l'effectivité de l'exercice de ces libertés. D'où l'impérieuse nécessité de réformer le cadre juridique congolais existant. En effet, comme dit précédemment, bien que la Constitution de 2006 proclame les libertés d'expression et de l'information, le cadre législatif et juridique régissant la presse tant écrite qu'audiovisuelle, publique que privée, se distingue par son caractère répressif et arbitraire. En apparence, ce cadre consacre et organise la liberté de la presse sans faire de distinction mais dans son essence, ce sont des textes de lois répressives qui ont institué toute une série des restrictions et des conditions contraignantes concernant l'exercice de ces libertés telles les infractions commises par voie de presse, les poursuites et la répression de ces crimes et délits. Les notions d'ordre public, de sûreté de l'État, de diffamation et autres sont utilisées de manière vague pouvant prêter à toutes sortes d'interprétation et d'arbitraire, ce qui fait de ce cadre législatif un instrument répressif attentatoire à la liberté de la presse, aux droits et aux libertés des journalistes et des entreprises de presse.

Par ailleurs, s'agissant singulièrement du secteur audiovisuel, ce cadre législatif et juridique crée des zones de non-droit en faveur du ministre de l'Information qui règne arbitrairement sur les médias par des arrêtés illicites. Il est caractérisé par des textes disparates et parfois désuets méconnus par les

différents acteurs du secteur médiatique. Les dispositions spécifiques relatives aux médias audiovisuels publics les soumettent à la tutelle politique, administrative et financière de l'État et soumettent leurs personnels à un lourd contrôle étouffant, les privant ainsi de toute marge d'indépendance, de neutralité, d'objectivité dans la diffusion de l'information. Ils constituent une régression de la liberté de la presse et ne peuvent en aucun cas permettre aux organes des médias de jouer leur rôle d'appui à la démocratie naissante.

D'où l'impérieuse nécessité d'abandonner ces législations liberticides, désuètes et disparates en élaborant des lois conformes à la Constitution et adaptées au contexte sociopolitique actuel de reconstruction de l'État de droit démocratique et en les rédigeant dans un code unique par souci de clarté et de simplification. La priorité de réforme législative devra être accordée à l'élaboration de nouvelles lois sur la presse écrite (paragraphe 1), sur la presse audiovisuelle (paragraphe 2), sur l'accès à l'information publique (paragraphe 3), sur la presse électronique (paragraphe 4) et enfin sur la codification de toutes ces lois (paragraphe 5).

§ 1. La réforme de la législation sur la presse écrite

Il est important de revoir la législation régissant la presse écrite en RDC tant il est vrai que c'est la presse écrite qui affiche le plus de diversité, tant du point de vue de la propriété que du contenu. Dans ce pays où l'État exerce un monopole sur les autres types de médias, la presse écrite (les journaux quotidiens, hebdomadaires, magazines ou journaux spécialisés) demeure toujours dans les mains du secteur privé et certains de ces journaux sont susceptibles de mener des enquêtes journalistiques sérieuses et de commenter l'actualité politique avec un niveau de professionnalisme avéré. Nous citons le journal « Les Coulisses »¹³⁵⁴ à l'est du pays qui a su mener des enquêtes objectives sur les atrocités de la rébellion du RCD de 1998 à 2003, lesquelles enquêtes lui ont créé des tracasseries de tout genre allant de l'interdiction jusqu'aux menaces de mort.

La réforme proposée vise la promotion, la préservation et l'effectivité du droit du peuple congolais à une information libre, indépendante, neutre et pluraliste comme l'avait voulu la Conférence nationale souveraine (CNS) qui en son temps, proclama sa foi dans la liberté d'expression et la démocratie comme facteurs de développement. Elle vise également une information saine, dénouée de toute censure ou contrainte émanant des pouvoirs publics ou de tout autre acteur et repose sur la déontologie journalistique et sur les normes internationales universellement acceptées. Ainsi, la nouvelle loi sur la presse écrite devra abolir toute forme de censure préalable, concomitante, telle que décrite précédemment.

En effet, comme nous l'avons dit dans les développements précédents, depuis 1981, le pays a amorcé des réformes avec la promulgation de la loi portant statuts des journalistes. Ces réformes se sont poursuivies en 1995 lors des premiers états généraux de la presse qui ont proposé l'adoption de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse. En 2004, les professionnels des médias soutenus par des experts ont mis en place un regroupement des journalistes dit « Union nationale de la presse du Congo » (UNPC). Par la même occasion, ils ont institué l'« Observatoire des médias congolais (OMEC). Ces deux structures ont été voulues comme des organes d'autorégulation de la profession. En 2011, l'avènement de la loi organique du « Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication » (CSAC), voulu comme instance indépendante de régulation des médias, s'est ajouté à ces réformes. D'une manière générale, celles-ci ont engendré plus d'une vingtaine de textes juridiques, peu cohérents car n'ayant pas tenu compte les uns des autres, ce qui fait exister à ce jour, des lois et des textes qui se contredisent ou qui consacrent à plusieurs titres

¹³⁵⁴ Le journal « Les Coulisses » est une propriété de Monsieur Nicaise KIBEL BEL, un journaliste professionnel à l'est de la RDC. Ce directeur du journal a longtemps vécu dans la clandestinité à cause de menaces de mort, interpellations et arrestations dont il a été victime de la part des responsables de la rébellion du RCD.

des conflits de compétence, notamment entre l'autorité de réglementation (le ministère en charge des Médias) et l'autorité de régulation.

Dans ce contexte, les médias écrits et audiovisuels, publics comme privés, fonctionnent dans une totale dérision matérielle et un manque de vision de développement interne faute d'un cadre normatif et organique capable de les encadrer de manière rigoureuse. Dans leur état actuel, ils ne sont pas de véritables vecteurs de formation et d'information de l'opinion ni des supports de vulgarisation des valeurs citoyennes, moins encore des acteurs capables de prendre en charge les valeurs démocratiques ou la participation citoyenne qualitative durant le processus en cours.

A. La réforme de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 et de tous les textes annexes

Cette loi, avons-nous dit, a été adoptée après la Conférence nationale souveraine en remplacement de l'ordonnance-loi n° 81/011 du 2 avril 1981 sur l'exercice de la presse au Zaïre (celle-ci ayant remplacé aussi l'ordonnance-loi n° 70/057 du 28 octobre 1970 relative à la liberté de la presse en République Démocratique du Congo),¹³⁵⁵ car elle était devenue désuète et inadaptée au contexte de démocratisation de la vie sociale mais aussi parce qu'elle omettait de définir les concepts de base sur lesquels repose le secteur de la presse et ne visait que la presse écrite.

La loi de 1996, bien qu'elle ait le mérite d'avoir supprimé le monopole de l'État sur le secteur médiatique qu'elle a libéralisé, est trop contraignante et reste un outil très visible d'une censure et d'atteintes à la liberté de la presse. Elle prévoit encore des peines de « servitude pénale » c'est-à-dire des peines d'emprisonnement (article 81) pour des délits mineurs. C'est l'article 73 de la même loi qui consacre le régime répressif de la presse : « Sans préjudice des dispositions prévues en la matière par la loi de 1996, la qualification des infractions et la responsabilité de leurs auteurs, coauteurs et complices sont déterminées conformément au Code pénal »¹³⁵⁶. Cette disposition renvoie au Code pénal sans spécifier lequel pour exprimer la rigueur de la répression. D'où la grande crainte de voir un journaliste renvoyé devant les cours militaires. Elle renvoie, en outre, pour la plupart des incriminations au Code pénal dont le caractère désuet et inconstitutionnel n'est plus à démontrer. Pas plus qu'il ne régit tous les domaines de la presse, elle reste inadaptée aux nouvelles réalités de celle-ci. Cette situation de carence ou de vide juridique entrave l'exercice d'une information pluraliste. L'article 78 de la même loi prévoit la peine de mort qui peut être prononcée contre un journaliste qui se serait rendu coupable de « trahison ».¹³⁵⁷

Charles Mushizi considère que les limites d'ordre répressif résident essentiellement dans le fait que le législateur de la loi du 22 juin 1996 qui est la loi-cadre sur la presse, a réservé une large place au droit pénal pour renforcer, sous la garantie de la contrainte publique, ses dispositions. En commettant une infraction par voie de presse, le journaliste sera soumis en premier lieu au régime de responsabilité pénale qui n'est malheureusement pas personnelle et individuelle. En même temps, cette responsabilité pénale met en jeu sa responsabilité civile qui peut aboutir à de lourdes condamnations pécuniaires contre lui.¹³⁵⁸

En outre, cette loi confectionnée à la hâte par le ministère de l'Information de l'époque pour confisquer la liberté de la presse ne tient pas compte des recommandations importantes formulées par la Commission de l'information de la CNS selon les vœux du peuple congolais qui aspirait à une vie démocratique par le rétablissement d'une presse active, libre et responsable. Avec l'évolution politique

¹³⁵⁵ De 1960 à 1973, le pays s'appelait « République démocratique du Congo ». De 1973 à 1997, avec la Zaïrianisation, il s'est renommé Zaïre sous la dictature de Mobutu, et de 1997 à nos jours, il s'appelle encore République démocratique du Congo (RDC).

¹³⁵⁶ Voir article 73 de la loi n° 002- 96 du 22 juin 1996 portant conditions d'exercice de la liberté de la presse en RDC.

¹³⁵⁷ Lire à ce sujet, l'article 78 de la loi n° 00- 96 déjà citée.

¹³⁵⁸ Charles-M. MUSHIZI, « La presse et ses grands défis en RDC », Kinshasa, CEJR, 2007, p. 1.

et constitutionnelle du pays et en dépit du fait que de nouveaux principes et de nouveaux concepts constitutionnels viennent irriguer l'espace juridique national, nous nous demandons pourquoi certaines dispositions de cette loi, dont le caractère caduc n'est pas contesté, ne suscitent aucune volonté de réforme.

Légalement, les publications écrites sont soumises à un régime de déclaration mais dans la pratique un arrêté portant mesure d'application de cette loi du ministère de l'Information et des Médias, instaure, sous peine de fermeture, l'exigence d'un récépissé délivré contre le paiement de cinq cents dollars américains (500\$ US) au moment de la déclaration et deux cents dollars américains (200\$ US) tous les deux ans. Cette redevance n'est autre qu'une autorisation déguisée.

Pour toutes ces raisons, l'abrogation de cette loi et l'adoption d'une nouvelle par le Parlement s'imposent pour offrir un nouveau cadre normatif aux médias congolais. Ce nouveau cadre devra intégrer les principes fondamentaux voulus par le peuple à la CNS¹³⁵⁹, à savoir :

- 1° la reconnaissance, dans son préambule, de la place des médias ou de la presse dans la reconstruction de la démocratie ou la légitimité sociale de la presse ;
- 2° la référence et l'ancrage de la nouvelle loi aux règles universellement acceptées (règles de la DUDH, PIDCP, CEDH, CADHP, etc.) ;
- 3° la terminologie relative à l'exercice de la liberté de la presse pour l'aisance de l'interprétation ;
- 4° la définition de la mission sociale de la presse dans un État de droit ;
- 5° l'affirmation de l'indépendance des médias officiels à l'égard des pouvoirs publics ;
- 6° la mise sur pied d'une structure indépendante chargée d'assurer et de garantir cette indépendance et l'impartialité des médias publics et l'égal accès de tous les partis politiques à ces médias ;
- 7° la couverture de l'ensemble du territoire national par la radiodiffusion en vue de permettre une meilleure éducation et une meilleure sensibilisation des populations aux enjeux du processus démocratique en cours ;
- 8° l'organisation et l'exercice de la liberté de la presse et la mise en place des normes réglementaires et déontologiques de la profession de journaliste ;
- 9° la définition claire et explicite des conditions d'exercice de cette liberté ;
- 10° les modalités relatives aux supports médiatiques et aux entreprises de presse ;
- 11° le contenu des différents programmes dont la vulgarisation des principes de la démocratie étudiés précédemment ;
- 12° la réaffirmation d'une grande liberté d'entreprise de presse ;
- 13° la suppression du régime répressif actuel de la presse et l'organisation d'un régime fondé sur la responsabilité civile, disciplinaire ou déontologique ;
- 14° la définition de restrictions à la liberté d'expression en conformité avec les standards internationaux ;
- 15° l'organisation des mécanismes de protection de sources journalistiques et de la protection des droits fondamentaux du journaliste ;

¹³⁵⁹ Tiré du rapport des États généraux de la communication rendu public le 18 mai 1995, p. 10.

- 16° la révision des frais administratifs actuels ;
- 17° le soutien de la presse écrite par des mesures de solidarité ;
- 18° la création des journaux scolaires, académiques, etc., pour l'enracinement d'une culture médiatique ;
- 19° le régime de responsabilité et le recours judiciaire.

La nouvelle loi devra faire référence à la nouvelle Constitution et aux différents rapports des travaux des différentes commissions et États généraux de la presse et de la communication. Au demeurant, il convient d'insister sur la suppression des peines privatives de la liberté par la nouvelle loi étant donné que dans l'état actuel de la répression des infractions commises par voie de presse, un journaliste qui porte sa critique sur la gestion de la chose publique peut être passible de lourdes peines allant jusqu'à la peine de mort, pour autant que dans son interprétation de la loi, le juge rapproche les faits incriminés d'une infraction punie de la peine de mort.¹³⁶⁰

B. L'abrogation de l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 portant statuts des journalistes

Cette ordonnance-loi a régi la presse du Zaïre jusqu'à la promulgation de la loi n° 96-002 précitée. De l'analyse de celle-ci, il ressort qu'elle est plus répressive que protectrice. Jerry M'pereng dit à ce sujet que « Le journaliste est loin d'être protégé. Sur les 38 articles que contient cette ordonnance-loi, seuls deux articles (1 et 16) parlent de la liberté de la presse. L'article 17 fait vaguement référence aux avantages et à une certaine priorité non précisée dont devrait bénéficier la presse. Aucune autre disposition ne définit apparemment les contours de la liberté d'expression du journaliste. »¹³⁶¹ Pour Maître Nkubito : « la liberté d'expression du journaliste n'a rien de spécifique en droit congolais et ne jouit d'aucune protection particulière qui pourrait la différencier de celle reconnue à tout citoyen congolais. Ce n'est pas normal pour quelqu'un dont l'outil de travail est essentiellement la parole, l'écrit ou l'image. Toutes les autres professions qui utilisent la parole, telle que celles d'avocats ou de parlementaire jouissent d'une certaine immunité dans l'exercice de leur profession. »¹³⁶² Lors du colloque sur l'éthique de la presse dans le processus de démocratisation au Zaïre,¹³⁶³ les professionnels des médias ont relevé de nombreuses incohérences contenues dans ce texte : « les journalistes congolais sont soumis à plus de contraintes qu'à la liberté. Elle constitue une police de la presse compte tenu de l'ensemble d'obligations, d'interdictions et des formalités dont la violation entraîne des sanctions ».

À tous ces écueils, il faut ajouter le contexte de dictature dans lequel cette ordonnance devenue obsolète a été prise mais aussi le fait qu'elle ne régit pas le statut de tous les journalistes. En effet, l'ordonnance citée ne concerne que le statut des journalistes œuvrant pour la RTNC qui était abusivement considérée comme service public. Elle ne dit rien du statut des autres professionnels du même média comme les producteurs, les réalisateurs, les animateurs, les monteurs ou du statut des journalistes de la presse privée (commerciale ou associative), encore qu'à l'époque cette dernière n'était pas autorisée à fonctionner. Elle ne fait pas non plus d'allusion à un quelconque média privé.

¹³⁶⁰ Charles-M. MUSHIZI, « Le cadre juridique et institutionnel des médias congolais », Kinshasa, CERJI, Déc. 2007, p. 27.

¹³⁶¹ J. M'PERENG DJERI, op.cit., p. 156, citant N.Y. NKUBITO, « La loi sur la presse : le journaliste est loin d'être protégé », conférence de presse, in Le Soft de Finance n° 38, 8 août 1991, p. 2.

¹³⁶² Idem, p. 157.

¹³⁶³ Colloque sur l'« éthique de la presse dans le processus de démocratisation au Zaïre », Service de la communication de l'Église du Christ au Zaïre (ECZ), Kinshasa, du 8 au 12 septembre 1993, cité par J. M'PERENG DJERI, op. cit., p. 157.

Pour toutes ces raisons, le législateur devrait abroger cette ordonnance en créant un cadre légal nouveau qui prend en compte l'éthique de la presse. Nous proposons effectivement l'abandon de cette ordonnance et recommandons l'adoption d'une loi au sens strict du terme qui régira :

- 1° la redéfinition du statut des différentes personnes intervenant dans le secteur médiatique et non seulement du seul journaliste détenteur d'une carte de presse (caméraman, régisseur d'antenne, réalisateur, etc.) ;
- 2° l'indépendance des journalistes à l'égard des pouvoirs publics ;
- 3° la défense des droits et de la liberté de la presse ;
- 4° les droits et les devoirs du journaliste ;
- 5° le conflit d'intérêts et les incompatibilités ainsi que le régime disciplinaire ;
- 6° les bonnes pratiques des professionnels de l'information et la protection contre l'adoption éventuelle des lois et règlements pouvant limiter leur liberté ;
- 7° les critères d'une bonne information et d'une bonne diffusion de celle-ci afin de limiter les dérapages qui discréditent la profession ;
- 8° les avantages et les privilèges liés à la profession (places réservées et lieux de travail adéquats dans les assemblées nationales et provinciales, les palais de justice, la gratuité dans les transports en commun, etc.) ;
- 9° les droits syndicaux et la clause de conscience.

En définitive, la réforme de ce texte vise un travail de légitimation professionnelle et de valorisation social de la part des professionnels des médias dans leur mission de faire circuler des messages crédibles, indépendants, vérifiés et pluriels qui touchent les enjeux publics.

§ 2. La réforme de la législation sur la presse audiovisuelle publique et privée

La télévision et la radio sont, en particulier, les principales sources d'information, d'éducation, de vulgarisation et de divertissement pour les populations congolaises. Depuis que la radio et la télévision d'État (la RTNC) ont perdu leur monopole en 1990, les services de l'audiovisuel se sont diversifiés sur le plan de la propriété, des modèles de financement, des mécanismes de surveillance, des missions et des offres de programmes.

Sont donc ici visés :

- 1° les services de radiodiffusion et de télévision d'État qui sont sous le contrôle total du gouvernement en place et expriment principalement le point de vue officiel (parti au pouvoir et gouvernement) ;
- 2° les services de radiodiffusion et de télévision commerciales qui appartiennent à des sociétés privées et fonctionnent principalement à des fins lucratives ;
- 3° les services de radiodiffusion et télévision politiques appartenant et gérées par des personnes ayant un agenda politique précis ;
- 4° les services de radiodiffusion et de télévisions communautaires qui appartiennent à des communautés ethniques ou des communautés d'intérêts définis par leur implantation géographique et gérées par elles et qui ne sont pas à but lucratif ;

5° les autres services de radiodiffusion et de télévision comme les stations religieuses et confessionnelles ;

6° les services de radiodiffusion et de télévision nationaux ou internationaux par abonnement ou sur Internet.

Ce secteur médiatique est le plus important dans ce pays pour la seule raison qu'il s'adresse presque à toutes les couches de la population congolaise et dispose donc d'un important bassin d'audience. Tous ces services devraient diffuser des programmes que l'on pourrait définir comme des programmes d'intérêt public. Il s'agit fondamentalement d'offres de programmes d'éducation et d'information tels que :

- a. les programmes visant à promouvoir la démocratie et le développement dans des domaines tels que les droits de l'homme, les compétences de la vie quotidienne, l'économie, l'environnement écologique, la santé (lutte contre le VIH/SIDA), la problématique d'égalité hommes-femmes, l'agriculture, la paix, la nutrition et les droits des consommateurs, etc. ;
- b. les nouvelles et les actualités couvrant les enjeux et les événements locaux, régionaux, nationaux et internationaux ;
- c. les programmes visant à obliger ceux qui sont au pouvoir à rendre des comptes au public et luttant contre la corruption généralisée ;
- d. les programmes avec des débats et la participation du public dans lesquels différents points de vue peuvent être exposés et échangés ;
- e. les programmes qui reflètent les diversités ethniques, culturelles et linguistiques du pays ;
- f. et enfin des programmes qui proposent l'éducation à la résolution pacifique des conflits.

La radio et la télévision dans ce pays seraient les véritables expressions des libertés individuelles, voire collectives si leur régulation était réellement et effectivement assurée, si elles étaient accessibles, indépendantes, crédibles et ouvertes à l'ensemble du spectre des opinions et expressions. Ce sont les seuls médias qui pourraient faciliter la communication à des masses de populations analphabètes qui ne peuvent ni lire ni écrire mais qui savent tout au moins parler et exprimer leurs pensées, leurs opinions, sur des questions d'intérêt public ou pour défendre leurs droits chaque fois qu'ils sont violés.

Malheureusement, l'accès à ces médias ne leur est pas facile compte tenu non seulement de leur manière de régulation mais aussi de la censure qu'ils subissent de la part des pouvoirs publics, des militaires, des policiers et des particuliers, etc. Les pouvoirs publics en ont fait un patrimoine privé de propagande, excluant ainsi l'accès à la « basse classe ».¹³⁶⁴ D'où le besoin de leur transformation en réel service public d'information et en véritables instruments de participation des citoyens congolais qui devront être des acteurs de la transformation politique et sociale du pays par le débat d'idées qu'ils organiseront. Celle-ci demande une volonté collective de changement et surtout l'implication de la société civile congolaise qui a déjà démontré son efficacité et qui reste active en matière de revendication sociale. Les professionnels de ce média doivent aussi contribuer à sa transformation pour qu'il contribue à l'édification de l'État de droit démocratique. Nous pensons d'ailleurs que cela contribuera à l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail.

¹³⁶⁴ L'accès à la radio et à la télévision congolaise est réservé à une élite vivant en milieux urbains. Les masses paysannes et analphabètes n'en ont pas accès.

A. La transformation de la RTNC ou média d'« État » ou « gouvernemental » en service public de l'audiovisuel

La transformation de la radio et de la télévision congolaise (RTNC) en service public de l'audiovisuel vise à soustraire ce média de l'emprise des pouvoirs publics de l'État par une loi organique qui consacre des règles générales relatives au respect de l'intérêt général. Cette loi permettra à ce média de se fixer comme objectif la recherche d'équilibre, de neutralité, d'équité dans la diffusion et le traitement de l'information en vue de réduire les inégalités constatées dans la présente étude. Il devra garantir l'expression de toutes les opinions (publiques, privées, politiques, sociales, etc.) dans le cadre des impératifs dictés par la démocratie naissante, la Constitution, les lois en matière de presse et le code de déontologie professionnelle.

En effet, le concept d'intérêt général désigne les intérêts, les valeurs et les objectifs qui sont partagés par l'ensemble des membres d'une société, d'une communauté. Elle correspond aussi à une situation qui procure un bien-être collectif.¹³⁶⁵ En politique, l'intérêt général ou l'intérêt public est une notion qui décrit la finalité ultime de l'action de l'État au niveau d'un pays sans qu'il soit nécessaire d'en définir le contenu exact.¹³⁶⁶ Il peut être à la fois la somme des intérêts particuliers et un intérêt spécifique à la collectivité qui transcende les intérêts des individus.¹³⁶⁷ La notion de service public quant à elle, est une activité exercée directement par l'autorité publique (État, collectivité territoriale ou locale) ou sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général (service public organique).

Elle désigne aussi l'organisme qui a en charge la réalisation de ce service. Il peut être une administration, une collectivité locale, un établissement public ou une entreprise de droit privé qui s'est vu confier une mission de service public (service public fonctionnel). Dans ce dernier cas, la mission de service public peut prendre diverses formes : concession, licence, franchise, cahier des charges, fixation de tarif, contrôle des investissements, etc. Certaines de ces activités sont liées à la souveraineté de l'État (activités dites régaliennes comme la justice, la police, la défense nationale, les finances publiques...), d'autres relèvent du secteur marchand, notamment lorsque les prix et le niveau de qualité des prestations ne seraient pas ceux attendus par le pouvoir politique si elles étaient confiées au secteur privé.¹³⁶⁸

Le fondement de la notion de service public est que certaines activités sociales considérées comme essentielles et stratégiques doivent être gérées selon des critères spécifiques pour permettre un accès à tous et contribuer à la solidarité et à la cohésion sociale, culturelle et économique de la société. Ces activités doivent donc échapper à la logique du marché et à la recherche du profit. Il en est ainsi du service public de l'information confiée aux médias audiovisuels créés par l'État et contrôlés par une autorité indépendante de régulation.¹³⁶⁹ Les trois grands principes auxquels sont soumises les missions de service public sont la mutabilité (capacité d'adaptation aux conditions et aux besoins), l'égalité (dans l'accès au service public et dans les tarifs) et la continuité.

En Belgique, le service public est assimilé à un service d'intérêt général en tant qu'activité de service, privé ou non, considéré d'intérêt général par les autorités publiques et soumis pour cette raison à des obligations spécifiques de service public. C'est le cas de la Radiotélévision belge francophone de la Communauté française (RTBF), une entreprise publique autonome à caractère culturel, chargée par

¹³⁶⁵ Définition de l'intérêt général, URL : www.toupie.org/dictionnaire

¹³⁶⁶ Ibid.

¹³⁶⁷ Ibid.

¹³⁶⁸ Notion d'intérêt général et service public, URL : www.fr.wikipedia.org

¹³⁶⁹ Idem.

ladite Communauté, d'assurer son service public de radio et de télévision et pour lequel des obligations et des moyens spécifiques ont été assignés pour la réalisation de cette mission.¹³⁷⁰

En RDC, la radiotélévision nationale congolaise (RTNC) est un véritable média audiovisuel d'État ou du gouvernement avec une véritable apparence de service public de l'audiovisuel. L'exécutif national (surtout le ministre de l'Information et le président de la République) exerce une emprise sur ce média en dépit du processus de libéralisation amorcée depuis les années 1990. Elle est, à proprement parler, une propriété de l'État qui la contrôle et la finance. Cette appartenance étatique est confirmée par l'article 24, § 3, de la Constitution : « Les médias audiovisuels et écrits d'État sont des services publics. Le statut des médias d'État est établi par la loi ».¹³⁷¹ La raison fondamentale de cette appropriation est qu'il veut que sa voix domine les ondes hertziennes nationales et que la RTNC soit leur outil de propagande politique et de réplique aux critiques diffusées par la presse écrite privée ou d'autres médias sur des commentaires politiques. Les agents sont des fonctionnaires placés sous la direction quotidienne de cet exécutif qui nomme et révoque les membres du conseil d'administration, dont le directeur général.

Le contrôle des lignes éditoriales est tel que toute expression de vues divergentes qui sortent du cadre du parti au pouvoir constitue un défi politique et une menace à cette emprise. Ainsi dans la pratique, cette ligne éditoriale concerne généralement le rapportage des activités du président de la République, des activités des deux chambres du Parlement, des activités du gouvernement et les activités des autres institutions politiques et publiques du pays. Elles occupent l'écrasante majorité de programmes et du journal parlé et télévisé. Les faits sociaux et les principes démocratiques intéressant la population sont moins rapportés. La hiérarchisation des informations telles que présentées par le journal de la RTNC ne tient pas compte des critères de programmation universellement appliqués et contraste avec les grands principes applicables au service public des médias audiovisuels énumérés dans les développements précédents.

En effet, cet état de choses est voulu par le pouvoir en place et les missions assignées à ce média ne le sont que pour la forme. Le texte précité confère à la RTNC le statut d'établissement public en la dotant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, en la soumettant à la tutelle politique, administrative et financière de l'État. Au moyen de ce contrôle, le ministère de l'Information et des Médias est ainsi institué en seul décideur exclusif dans ce secteur et se permet toute sorte d'ingérence ou d'intrusion dans les affaires de cet organe de presse.

Financièrement, ce média fonctionne avec une redevance payée par les radios et télévisions privées, l'exclusivité de la publicité commerciale et autres recettes qui ne transitent pas par le budget de l'État. Ces différentes sources de financement ont certainement une incidence négative sur l'indépendance quotidienne de la RTNC. Avec ce mode de financement, ce média n'est pas encore en mesure de fonctionner comme un média de service public. Théoriquement, la couverture du territoire est assurée à travers le bouquet satellitaire mais plusieurs zones du pays ne sont pas couvertes. Il diffuse un contenu local et varié à travers ses missions culturelles (surtout musicales) mais la programmation ne prend pas en compte toutes les questions d'intérêt général. Les informations qu'il fournit ne sont pas équilibrées mais plutôt partisans.

Cette situation est compromettante car elle prive ce média audiovisuel d'autonomie et l'empêche de jouer son rôle d'acteur informatif. Elle prive les rédacteurs de prendre librement de décisions comme ils sont sensés le faire, particulièrement en matière de choix des nouvelles et de la programmation sur la base de leur jugement professionnel. Elle viole les notions de diversité et du pluralisme d'idées et d'opinions et fausse tout concept d'identité ou de culture nationale. La notion de mission de service public est ainsi vidée de son contenu juridique et la RTNC n'est qu'un instrument de manipulation et de propagande pour les gouvernants actuels. En effet, il est important de rappeler que l'accès à une information libre, indépendante et plurielle par un grand nombre de citoyens est vital pour le

¹³⁷⁰ Ces obligations et ces moyens sont bien définis dans le contrat de gestion conclu entre la Communauté française et la RTBF pour une durée de trois ans au moins et de six ans au plus. Nous en parlons dans le 5e paragraphe de cette section.

¹³⁷¹ Lire à ce sujet l'article 24, § 3, de la Constitution du 18 février 2006, citée supra.

fonctionnement de la démocratie. Ce sont réellement les radios et télévisions publiques ou médias de service public qui devront assurer cette mission d'information.

Compte tenu de l'importance de la radio et de la télévision comme la seule source d'information la mieux adaptée pour la plupart des populations congolaises et de la complexité du territoire national, du niveau élevé d'analphabétisme, de difficultés de diffusion des journaux et la rareté d'internet, il s'avère plus que nécessaire de l'affranchir de cette emprise afin de garantir sa liberté et le pluralisme politique en la transformant en réel service public de l'audiovisuel. Pour qu'elle satisfasse l'intérêt général en matière d'information, en toute indépendance, en toute neutralité et en toute impartialité et qu'elle serve les aspirations du peuple congolais en matière de démocratie et de développement, une réforme s'impose.

L'objectif poursuivi par la réforme ou la transformation de ces médias peut se résumer ainsi :

- 1° servir l'intérêt public général et rendre des comptes à toutes les couches de la population, représentées par une autorité indépendante de régulation ;
- 2° garantir un respect total de la liberté d'expression, promouvoir la libre diffusion des informations et des idées, aider les populations à comprendre les principes de l'État de droit et à prendre des décisions informées, faciliter et renforcer la démocratie en RDC.

La transformation proposée de ce média en média audiovisuel de service public devra se faire selon deux aspects étroitement liés : de nouvelles dispositions institutionnelles et organisationnelles dans le cadre d'une politique de diffusion et une structure plus large ainsi que des ressources matérielles adéquates ou un financement. Toute proposition de réforme de la législation relative à ce secteur devra viser la transformation de ces médias dits abusivement publics ou médias d'État en un véritable service public de l'audiovisuel, c'est-à-dire des organes d'information, d'éducation, de vulgarisation et de divertissement, libres, indépendants, s'efforçant de satisfaire les besoins démocratiques, culturels et sociaux des populations, tout en observant le pluralisme des courants de pensées et d'opinions.

Cette réforme proposée doit se conformer ainsi à la Déclaration de principes de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la liberté d'expression en Afrique de 2002 qui tient à ce que « les organismes de radiodiffusion et télévision contrôlés par l'État et le gouvernement soient transformés en organismes de radiodiffusion et télévision de service public devant rendre des comptes au public ».¹³⁷² Elle devra aussi se conformer à l'évolution du contexte politique et socioculturel actuel ainsi qu'à l'émergence de la concurrence privée et numérique. Ce média devra s'ouvrir davantage à d'autres tendances ou sensibilités que celles du pouvoir. Elle concernera également le contenu de ses programmes qui devront refléter la diversité culturelle congolaise.

Des principes reposant sur des normes et des standards adoptés au niveau international et régional, ainsi que sur les principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations, fournissent une référence utile et peuvent s'appliquer à la transformation de la RTNC en véritable service public audiovisuel.¹³⁷³ Ces principes sont relatifs à :

- 1° l'interdiction de la censure préalable de la part du gouvernement ou de l'autorité de régulation ou des organes d'autorégulation ;
- 2° la définition claire de la mission de service public ;
- 3° l'information et la créativité ;

¹³⁷² La Commission est l'organe officiel de l'union africaine (UA) chargée d'interpréter la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui est contraignante pour tous les États membres.

¹³⁷³ T. MENDEL, « L'accès aux ondes. Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel », in « Les politiques et régulations de l'audiovisuel en Afrique », publication de l'Association « Article 19 », traduite de l'anglais, Londres, 2003, p., 208.

- 4° l'indépendance éditoriale caractérisant les décisions de la programmation prises dans le respect de l'art et du droit du public à l'information ;
- 5° la promotion de la diversité par le pluralisme des organismes de radiotélévision, des voix, des opinions et des langues intervenant dans la programmation générale des émissions ;
- 6° l'adoption d'un cadre juridique exceptionnel en cas de mesures d'urgence interdisant la prise de contrôle du média audiovisuel public par l'État ou le gouvernement ;
- 7° la promotion par l'État de l'accès universel à prix abordable aux moyens de communication et de réception de services de l'audiovisuel, dont le téléphone, l'internet ou l'électricité ;
- 8° la promotion par l'État des infrastructures et de l'environnement économique nécessaires au développement de l'audiovisuel public ;
- 9° la transparence et l'équité dans l'attribution des fréquences ;
- 10° la procédure de nomination du conseil d'administration et de direction qui devra être transparente, démocratique et clairement définie par la nouvelle loi ;
- 11° les règles administratives régissant le contenu et l'obligation d'un contenu positif ;
- 12° le financement du service public par le budget de l'État et la protection contre toute ingérence arbitraire ;
- 13° les restrictions quant à la quantité de spots publicitaires et les règles de concurrence loyale ;
- 14° la couverture des élections ;
- 15° l'indépendance et l'autonomie du service public audiovisuel ;
- 16° la promotion de la diversité culturelle.

L'intégration de ces principes universels dans le droit des médias publics congolais implique l'adoption d'une nouvelle loi sur l'audiovisuel public par le Parlement sur proposition de la Commission de réforme suggérée précédemment dans le cadre des états généraux de la presse qu'elle devra organiser en toute urgence. La nouvelle loi doit s'inscrire dans le cadre d'une politique et d'une structure de régulation qui reconnaît l'importance de la RTNC comme service public audiovisuel et le rôle central qu'elle joue dans un système pluraliste et diversifié de l'audiovisuel. Elle devra consacrer la liberté de fonctionnement de ce média et l'indépendance de sa ligne éditoriale. Cette loi doit également consacrer les principes de transparence dans la nomination aux conseils d'administration et de direction, aux postes de responsabilité et de rédaction de la RTNC, des personnes qui se sont distinguées professionnellement par leur participation et leur compétence. Pour cela, la nomination et la révocation des membres du conseil d'administration seront de la compétence du Parlement sur proposition de l'autorité indépendante de régulation de la presse.

B. La réglementation et la reconnaissance des médias associatifs et communautaires

Une radio ou une télévision communautaire est bien plus qu'un média. C'est une association privée, établie par une communauté ou en son nom, dotée d'un outil audio de communication et d'information destiné à promouvoir et à favoriser l'application de valeurs sociales, économiques, culturelles, religieuses et démocratiques, déterminées collectivement et jugées utiles pour toute cette communauté

afin de se donner les moyens d'accomplir de choses par elle-même dans l'observance de ces valeurs collectives.¹³⁷⁴

En RDC, la loi n° 96-002 précitée reconnaît, en effet, aux privés, personnes physiques ou morales, la possibilité de recevoir et d'émettre des signaux radio et télévisés de ce type. Mais cette même loi pêche par la liberté de leur création par des politiques qui les exploitent en faveur de la propagande, souvent mensongère, au détriment du droit du public à une bonne, à une impartiale et une fiable information. En outre, elle consacre la non-reconnaissance de ces médias comme de véritables outils de proximité de la population. Pourtant, leur reconnaissance et leur renforcement permettraient la vulgarisation des principes démocratiques au niveau local où ils sont installés. Il n'existe pas, à proprement parler, un cadre légal qui organise ces médias communautaires. Le cahier unilatéral des charges annexé à la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précité est plutôt synthétique et laconique. Il est ainsi parfois difficile, voire impossible de définir légalement ce qu'est une radio communautaire et de déterminer ses attributions juridiques.

Enfin, non seulement cette loi n'attribue pas de statut clair à ces médias mais elle impose aussi des frais administratifs exorbitants pour la création des radios ou télévisions communautaires. En effet, ces médias ne fonctionnent qu'avec les seules ressources de la communauté villageoise et des possibilités de subvention. Privés de toute activité publicitaire, en vertu de leur but non lucratif, ils subsistent à peine sur les maigres moyens de leur communauté et des partenariats qu'elles tissent avec des ONG de bienfaisance. Cette faiblesse des moyens financiers limite considérablement leur potentiel de recrutement et de traitement d'une ressource humaine de qualité. Cette liberté de créer des médias audiovisuels de ce type risque de constituer une bombe à retardement si elle est abandonnée entre les mains des radiodiffuseurs sans encadrement légal et déontologique. L'expérience de la Radio de mille collines (RTLm) est encore fraîche dans nos mémoires et ne devrait plus se rééditer dans la Région.

Il est donc urgent d'adopter une loi régissant ce secteur pour plus de transparence, d'organisation, de clarté dans la réglementation et de contrôle dans le fonctionnement desdits médias audiovisuels. Cette loi permettra de gérer les enjeux du pouvoir politique en empêchant les partis politiques de les instrumentaliser à leur guise. Cette nouvelle loi devra intégrer les normes internationales et les règles déontologiques en la matière. Elle devra :

- 1° consacrer les principes de transparence, de pluralisme, d'objectivité et de neutralité et d'indépendance de ces médias ;
- 2° définir les missions, les obligations et la responsabilité ;
- 3° fixer le plan de répartition des fréquences (répartition du spectre radioélectrique et de la bande FM) pour mettre de l'ordre dans le secteur ;
- 4° organiser le régime d'autorisation et de reconnaissance en définissant clairement le statut de chaque type de média audiovisuel ;
- 5° organiser le contrôle de fonctionnement ;
- 6° fixer objectivement les frais administratifs d'ouverture d'une radio ou d'une télévision ;
- 7° organiser la formation et fixer les conditions d'accès à la profession de journaliste communautaire ;
- 8° interdire la création d'un média communautaire ou associatif par les politiques ;
- 9° organiser l'aide de l'État à ces médias.

¹³⁷⁴ S. BOULCH, « Radios communautaires en Afrique de l'Ouest. Guide à l'intention des ONG et des bailleurs de fonds », Hors-série n° 15, COTA ASBL, Bruxelles, avril 2003, p. 27.

L'alternative médiatique de ces outils communautaires apparaît comme une tribune locale, un catalyseur d'une nouvelle dynamique sociale sur les propres pratiques et représentations de la société afin de stimuler un ordre social désirable. Mais cet exercice ne se déroule pas sans contraintes liées à la réglementation des radios et télévisions communautaires, les conflits d'intérêts et le professionnalisme des ressources humaines utilisées.

§ 3. L'adoption d'une loi d'accès à l'information publique ou administrative

La mise en œuvre des droits à la liberté d'expression et à l'accès à l'information est un prérequis dont dépendent la voix et la participation effectives de la population à la gestion de la chose publique, conditions nécessaires de l'existence des sociétés démocratiques.¹³⁷⁵ Compris de cette façon, le droit d'accès à l'information publique n'est pas seulement un corollaire de la liberté d'opinion et d'expression. C'est un droit en lui-même, un des droits dont les sociétés libres et démocratiques dépendent. C'est donc un droit qui donne une signification au droit de participation citoyenne, un droit fondamental qui permet le développement humain.

Soulignant l'importance du droit d'accès à l'information publique, Jacques Englebert et Benoît Frydman considèrent que « Contrairement à ce qui a été souvent enseigné, la démocratie moderne ne repose pas uniquement sur l'élection libre des membres des assemblées législatives. Elle suppose en outre, suivant l'idéal des Lumières, le contrôle permanent et critique du pouvoir par l'opinion publique »¹³⁷⁶. Les moyens de ce contrôle sont soigneusement protégés par la Constitution belge. Celle-ci formule trois grands principes juridiques qui sont autant de piliers de l'ordre démocratique. Le premier principe est celui de publicité qui subordonne la validité et la force des actes des autorités publiques à leur publication préalable, le deuxième principe est celui de l'inviolabilité de l'espace public qui veut que l'opinion publique ne soit pas seulement informée mais doit être à même d'en discuter librement et de donner ses avis, critiques ou revendications, le troisième principe est celui de la liberté de la presse et de l'interdiction de la censure, celui qui consacre le recours aux moyens techniques des médias pour faire avancer le débat public et qui nécessite une protection constitutionnelle spéciale que l'interdiction de la censure.

Il est essentiel de créer et de renforcer des mécanismes de manière à permettre aux citoyens d'influer sur les politiques et les pratiques en matière de gouvernance au niveau national et local. La réglementation du droit d'accès de tout citoyen à l'information publique est un des piliers du processus de transition de l'État de censure ou d'opacité vers un État de la transparence et de la neutralité de l'administration. Il ne doit pas être limité au simple droit d'accès aux documents administratifs ou documents des organismes publics ni être confondu avec le droit du public à l'information qui l'inclut en son sein. Nous visons ici la relation de la presse avec l'administration pour l'intérêt de l'utilisateur, autrement dit, il s'agit du droit de la presse à accéder à l'information de l'administration publique pour informer le citoyen de la manière dont les questions politiques, économiques, sociales, financières, sanitaires, le concernant sont traitées. Concrètement parlant, c'est l'accès du journaliste aux différentes sources d'information publique qui nous intéresse.

Le libre accès des médias et des journalistes à l'information et à leurs sources est une condition essentielle à l'existence d'une presse libre. Les médias et les journalistes doivent être à l'abri de toute pratique ou intervention qui les empêche de s'acquitter de leur fonction dans la société. Cette indépendance et cette latitude leur sont nécessaires pour accomplir leur tâche convenablement afin d'informer le public des faits, des événements et des questions d'intérêt public et de refléter le plus

¹³⁷⁵ Rapport du PNUD sur le développement humain de 1998. Section sur « Démocratiser l'accès à la société de l'information », in www.undp.org/french.

¹³⁷⁶ J. ENGLEBERT et B. FRUDMAN, « Le contrôle judiciaire de la presse », URL : <https://www.droittechnologie.org>

fidèlement possible les idées qui ont cours dans le pays. Le libre accès de la presse à l'information publique est donc indispensable pour permettre aux citoyens de porter des jugements éclairés et pour favoriser un débat démocratique élargi et ouvert.¹³⁷⁷

Il est indéniable aujourd'hui dans le fonctionnement d'une démocratie que le pouvoir de la presse dans la formation de l'opinion publique et son activité sont susceptibles d'accroître la capacité de chaque citoyen à comprendre, à analyser les enjeux de la société dans laquelle il vit. En cela, la mission informative de la presse devrait bénéficier d'une attention particulière et d'un accueil sans précédent auprès de l'administration et des gouvernants pour permettre à tout citoyen d'accéder à la connaissance. L'État est au service du citoyen et doit lui rendre des comptes car il a le droit inaliénable d'être pleinement et adéquatement renseigné sur les faits, les gestes et les décisions des responsables de l'administration publique. Pour cela, l'État doit témoigner d'une volonté politique ferme de rendre son administration aussi transparente que possible. Les institutions et les pouvoirs publics congolais ont l'obligation de respecter cet objectif de transparence et de faciliter l'accès aux documents administratifs. Toute entrave d'ordre juridique, administratif, politique, social ou économique (délai, coûts, secrets d'État) en la matière devra constituer une atteinte à la liberté de la presse et à la fonction sociale qui lui est dévolue ainsi qu'au droit légitime de la population d'être informée des faits et gestes de son administration publique.

L'administration de la justice en RDC est aussi concernée par ce propos parce qu'elle est publique et il importe qu'elle soit rendue comme telle, malgré le caractère privé et souvent très délicat de certains dossiers. Les circonstances dans lesquelles les tribunaux congolais tiennent leurs audiences en l'absence du public (huis clos) doivent demeurer exceptionnelles. Même dans ce cas d'exception, la presse ne devrait pas être exclue de ces audiences puisqu'elle a comme tâche de renseigner la population sur les questions d'intérêt public et de rendre compte de l'administration de la justice. La loi sur l'accès à l'information publique devra établir des conditions distinctes d'accès aux tribunaux pour la presse et pour le public. Elle offrira ainsi une meilleure garantie pour la protection de la vie privée des personnes, la sauvegarde d'une justice ouverte et le respect du droit du public à l'information.

C'est le cas dans plusieurs pays démocratiques comme la Suède où toutes les activités de l'État et des collectivités locales doivent s'exercer dans la transparence. C'est là un principe très ancien dans ce pays qui apparaît dans la loi fondamentale suédoise dès le XVIII^e siècle. Le principe de l'accès à l'information est destiné à garantir un droit de regard général des citoyens suédois.¹³⁷⁸ La France s'est également dotée d'une loi d'accès aux documents administratifs depuis 1978 dont la surveillance de l'application est confiée à une autorité administrative indépendante, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), sous le contrôle de la juridiction administrative.

En Belgique, le droit d'accès à l'information publique a une valeur constitutionnelle. L'article 32 de la constitution le garantit en ces termes : « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ». Dans ce pays, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a fait pareil afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives fédérales. Cette loi consacre une publicité active et une publicité passive, notions développées précédemment.¹³⁷⁹

Il est fort déplorable qu'en l'état actuel de la législation en RDC, l'accès à l'information publique ou administrative est difficile aussi bien pour les journalistes que pour les citoyens, ce d'autant plus qu'aucune loi n'en garantit l'accès. Le seul cadre de référence des journalistes congolais reste l'article 11 de la loi n° 96-002 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse qui stipule que « Le

¹³⁷⁷ Conseil de la presse du Québec, in « Libre accès des médias et des journalistes à l'information publique », www.conseildepresse.qc.ca

¹³⁷⁸ H.-G. AXBERGER, in, « libre accès aux documents officiels », URL : www.sweden.se

¹³⁷⁹ F. DELPERE et D. RENDERS, « Code constitutionnel ». Texte en vigueur au 1^{er} septembre 1996, Bruxelles, Bruylant, p. 163.

journaliste est libre d'accéder à toutes les sources d'information sauf dans les cas prévus par la loi ». ¹³⁸⁰ Dans la pratique, le Code pénal et le Code militaire protègent certaines informations. Les cas prévus par la loi sont les obstacles d'accès à l'information publique. Il s'agit du secret professionnel, de l'obligation de discrétion professionnelle, le secret de la correspondance, les provocations aux crimes, la protection des données à caractère personnel, la protection du principe de la présomption d'innocence, la sécurité ou la défense nationale et l'obligation de réserve, etc. Certaines de ces entraves se trouvent au niveau de l'administration elle-même qui a fixé aux fonctionnaires des limites dans la communication des informations au public. D'autres sont spécifiques à la presse ou sont d'ordre constitutionnel. Malheureusement, ce vide juridique ne facilite pas la tâche des journalistes congolais qui ne jouissent pas de cette liberté d'annonce. En effet, l'information administrative, déjà entravée par ces obstacles déontologiques, fait l'objet de dissimulation et reste fermée aux journalistes. Elle reste entourée par un mythe d'inaccessibilité et d'opacité des pouvoirs publics qui ont tendance à envelopper leurs activités dans le secret et la discrétion.

Dans un pays miné par la corruption, une presse qui veut renseigner le public sur les fonctionnaires corrompus, sur les services et les organismes publics qui contreviennent aux lois et aux règlements n'est pas bien vue par ces mêmes pouvoirs. Le nombre de journalistes tués ou arrêtés témoigne de la sensibilité de cette information administrative. Dans la pratique, la protection de ses sources reste encore un combat. Malgré les pressions politiques ou judiciaires, les journalistes continuent de refuser de révéler leurs sources sur la base du code de déontologie.

Pour permettre aux médias et aux journalistes congolais d'éviter tous les risques liés à la recherche, à la collecte et au traitement de l'information administrative, il revient dès lors à l'État de briser l'opacité et la discrétion dans lesquelles fonctionne son administration en adoptant une loi d'accès aux informations administratives. L'adoption de cette loi s'avère nécessaire en RDC pour plusieurs raisons : d'abord, compte tenu des différents scandales de corruption des fonctionnaires et hommes politiques qui éclaboussent l'État, la transparence administrative est indispensable pour la bonne gouvernance et la répartition équitable des ressources dont dispose le pays. Ensuite, en l'absence d'une telle loi qui permettrait à tous les citoyens de pouvoir disposer des informations adéquates, la gestion de la chose publique semble devenir l'apanage de la seule élite au pouvoir, au détriment de la majorité. Ces inégalités ont toujours été une des causes principales des conflits récurrents. Enfin, l'intérêt public consiste aussi à concevoir l'information comme un instrument de contrôle et de participation des citoyens à la vie publique. Dans ce cadre, l'intérêt public devrait autoriser la dérogation à certaines restrictions légales pour leur permettre de donner les moyens pour juger de la façon dont les politiques conduisent les affaires publiques.

La nouvelle loi devra respecter et devra faire référence aux standards internationaux en matière d'accès à l'information publique, c'est-à-dire les principes fondamentaux suivants :

- 1° le droit d'accès de tout citoyen (personne physique ou morale) ;
- 2° la proclamation et l'organisation de la liberté d'accès du journaliste à l'information publique ;
- 3° l'existence d'une commission, d'un observatoire ou d'un ombudsman de contrôle d'accès du public à l'information administrative ;
- 4° l'obligation de divulguer l'information publique et sa primauté sur la confidentialité ;
- 5° la promotion de la transparence et de la publicité de l'administration ;
- 6° l'énumération des documents communicables ;
- 7° l'énumération explicite et la limitation des exceptions ;

¹³⁸⁰ Article 11 de la loi n° 96-002 sur les modalités d'exercice de la presse précitée.

- 8° les administrations concernées ;
- 9° la procédure d'accès à ces documents ;
- 10° les procédures de demande de renseignements ou d'accès ;
- 11° les voies de recours en cas d'obstacles ;
- 12° la gratuité de la consultation et l'accès aux archives nationales ;
- 13° les mécanismes de protection des journalistes dans la collecte, le traitement et la diffusion de l'information publique à leur possession, choquante soit-elle.

Au regard de tous ces principes, l'administration publique en RDC devra mettre en place des moyens favorisant la divulgation du contenu de l'exercice du droit de l'information publique. Elle devra abroger toutes les restrictions contraires au principe de la divulgation maximale et devra assurer la protection des journalistes contre toute forme de représailles juridiques, administratives, militaires, professionnelles, etc. Il est une exigence fondamentale pour l'État congolais de créer par l'information administrative ou publique, un espace public qui permet d'exposer, d'évaluer et de critiquer les décisions prises par les gouvernants. Ce lieu d'échanges, de débats, d'affrontements d'opinions ne peut se réaliser qu'à deux conditions : l'existence de vecteurs d'information (les médias) et leur accès aux sources publiques d'informations.

§ 4. L'adoption d'une loi relative à la presse électronique

La reconstruction de l'État de droit en RDC doit se nourrir du vaste débat démocratique qui s'étend à l'ère d'internet et de la mondialisation à l'échelle planétaire. Une démocratie purement congolaise ne se suffit donc plus. Ainsi dit, il n'est plus exclu que ce modèle en construction puise dans la confrontation des idées et opinions faite ailleurs dans des médias sociaux. Cela signifie que la jeune démocratie doit évoluer, doit s'amender, s'enrichir, en se nourrissant d'échanges, de connaissances d'ailleurs et d'expériences des autres en la matière. La presse électronique, Internet notamment, s'offre actuellement comme l'outil de réalisation de ces objectifs d'amélioration. Dans un pays aussi vaste que la RDC, Internet offre la possibilité de toucher et d'informer davantage de gens mais aussi d'encourager et de coordonner leur participation à la vie démocratique. En l'absence de voies de communication ou de circuit de distribution des journaux ou d'entreprise de messagerie, l'alternative serait Internet pour les zones comme le Kivu (à l'est du pays) où il n'y a pas assez de voies d'accès à l'information et où les journaux en ligne commencent à être lus grâce à des connexions rudimentaires réalisées avec le concours de l'expérience des pays voisins comme le Rwanda ou l'Ouganda.

Pour ce problème de complexité territoriale de la RDC, Anne-Marie Gingras propose une solution et pense qu'internet peut apporter une double solution : « les réseaux électroniques peuvent permettre la constitution d'une assemblée virtuelle qui réunit à distance tous les citoyens sans que ceux-ci aient besoin d'être physiquement présents dans un même lieu, on peut ensuite concevoir des logiciels d'aide aux débats et à la discussion qui faciliteront la présentation des opinions qui hiérarchiseront les arguments et automatiseront la délibération.¹³⁸¹ Ainsi, le citoyen congolais serait un citoyen actif dont on attendrait qu'il s'informe en permanence en consultant et en croisant de multiples sources d'information, qu'il participe à des débats et à des consultations, qu'il soit constant avec les élus et vérifie leurs activités.

Internet a l'avantage de couvrir un éventail plus large de sujets, de représenter une plus grande diversité de points de vue et de susciter une participation sans précédent des gens ordinaires à la

¹³⁸¹ A.-M., GINGRAS, op. cit., p. 1999.

fabrication de l'actualité et à des formes novatrices d'interaction avec les médias dans un esprit de transparence et de responsabilité malgré les menaces qu'il représente sur les plans du démantèlement des modèles commerciaux traditionnels de presse, de baisse des recettes publicitaires et sur le plan des réticences sur la nature des flux d'informations pas toujours exactes et dont le professionnalisme et la qualité laissent parfois à désirer.

Julien Jost et Robert Queck considèrent de leur part que « les communications électroniques, à savoir la transmission des signaux (voix, données, programmes de radiodiffusion, etc.) par des moyens électromagnétiques (fils, câble TV, fibres optiques, ondes hertziennes, etc.) et l'internet à haut débit en particulier, jouent un rôle clé dans le développement de la société de l'information, au profit de l'économie et des citoyens. À cette fin, une réglementation et une régulation effectives et appropriées du secteur s'avèrent primordiales ».¹³⁸² La nouveauté de la communication électronique réside dans le fait qu'elle tend à fédérer les différents contextes connus de la diffusion de masse, les techniques et les approches traditionnellement utilisées. Pour réguler la circulation des informations dans les espaces publics, le législateur doit assurer un équilibre entre le besoin d'information et la protection des droits d'autrui ainsi que la préservation des valeurs fondamentales de la société.

Malheureusement comme dit précédemment dans le chapitre réservé à l'étude des différents types de médias, il n'existe jusqu'à présent en RDC aucune loi dans ce domaine. Le droit de l'informatique reste encore un domaine vierge où le législateur congolais doit montrer son courage en édictant des lois qui régissent la diffusion de l'information et la communication par Internet et la cybercriminalité. En outre, l'absence de volonté politique n'a pas permis de saisir comme les autres pays voisins, l'opportunité de se connecter à la fibre optique et de profiter de l'internet à haut débit car les fonds alloués à ce projet ont été détournés par les fonctionnaires de l'administration publique concernée. Dans les faits, les pouvoirs publics profitent de ce vide juridique pour filtrer les contenus d'internet y compris le téléphone, même s'il ne réussit pas toujours. À titre d'exemple, après les élections présidentielles de novembre 2011, la connexion à l'internet a été suspendue pendant un certain moment, empêchant les Congolais de l'extérieur de communiquer avec leurs compatriotes restés au pays. Les agents de l'Agence nationale du renseignement (ANR) investissent chaque jour les cybercafés pour contrôler les sites consultés par les usagers car certains sites comme celui de l'APARECO sont interdits de consultation.¹³⁸³

La question est de savoir comment ces médias électroniques seront réellement au service de la démocratie et du développement dans ce pays. Autrement dit, sur quelles valeurs s'appuyer pour faire de ces nouvelles technologies de l'information et de la communication de véritables vecteurs de démocratie, de justice, d'équité, de respect des droits de l'homme et de développement social et économique ? Cette tâche pourra être réalisée par la Commission parlementaire de la presse nationale dont nous avons proposé la création dans les développements précédents. Elle devra proposer une stratégie globale de développement de ce secteur qui enrichit davantage le débat démocratique et qui agrandit l'espace public. Celle-ci proposera des projets de lois en la matière mais la tâche de veiller au respect des dispositions de la loi en informant le public sur ses droits et obligations et en contrôlant les applications de l'internet relatives au traitement des informations nominatives reviendra à l'organe de régulation de la presse. Celui-ci devra être indépendant des pouvoirs publics et devra disposer d'un pouvoir réglementaire pour rester un véritable organe de la conscience sociale face à l'emploi de la presse électronique.

L'État congolais devra encourager les investissements dans le domaine de l'internet par la suppression de certaines taxes et le subventionnement de certaines petites et moyennes entreprises dans ce secteur. Il devra encourager l'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans le système de fonctionnement de la presse nationale et favoriser l'appropriation de celles-ci par la presse nationale.

¹³⁸² J. JOST et R. QUECK, « Communications électroniques et répartition des compétences : chantiers importants en cours », URL : www.rdti.be/editorial/edit.html

¹³⁸³ L'APARECO est un sigle de l'Alliance des patriotes congolais pour la refondation de l'État. C'est un mouvement des opposants au régime actuel présidé par l'ancien conseiller spécial de l'ex-président Mobutu en matière de sécurité.

§ 5. L'élaboration d'un nouveau cahier des charges pour les médias audiovisuels

Le cahier des charges ou contrat de gestion est « un élément important tant pour le média concerné, le pouvoir public, le grand public et pour les différents acteurs du secteur médiatique et culturel qui travaillent avec ou pour le service public, voire aussi pour ses concurrents ».¹³⁸⁴ En Belgique, le contrat de gestion est un outil politique et juridique majeur conclu entre la RTBF (comprise comme entreprise publique autonome à caractère culturel assurant le service public des radios et télévisions) et la Communauté française. Il permet à ladite Communauté de fixer, pour une durée de 3 à 6 ans, les axes de sa politique audiovisuelle publique, au travers des missions qu'elle souhaite confier au service public de radiotélévision.¹³⁸⁵

Les objectifs poursuivis par cette autorité communautaire sont¹³⁸⁶ :

- 1° l'élaboration d'une définition claire des missions de son service public ;
- 2° l'offre à la RTBF des moyens financiers et techniques, notamment en termes de fréquences hertziennes, nécessaires à l'accomplissement de ses missions ;
- 3° le respect d'un équilibre spécifique aux réalités économiques, sociales et culturelles entre le secteur public et le secteur privé de l'audiovisuel moyennant l'organisation d'un contrôle efficace de la réalisation des missions ainsi confiées à la RTBF.

Quant à la RTBF, la contrepartie de sa participation à ce contrat vise la détermination des conditions optimales dans lesquelles elle pourra élaborer son offre de programmes à ses publics. Elle vise également la fixation des principes et des limites de son autonomie de programmation, de gestion et de financement.

Ce cahier des charges consiste donc en un contrat d'« objectifs et de moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces derniers ».¹³⁸⁷ Pour l'essentiel, ce contrat de gestion consiste à :

- 1° encadrer les différents types d'émissions ;
- 2° intégrer les dispositions relatives à la promotion et à la diffusion d'œuvres européennes francophones ;
- 3° définir le cadre de collaboration avec les autres médias privés : les télévisions locales et communautaires, la presse écrite, le cinéma, les radios privées et les coopérations internationales ;
- 4° définir les relations de la RTBF avec son public ;
- 5° définir le régime de la publicité à la télévision.

C'est donc un contrat synallagmatique au sens civil du terme qui est conclu de commun accord et qui fait naître des obligations réciproques dans le chef de chacune des parties.¹³⁸⁸ Ce contrat n'est donc pas un acte unilatéral ni une note circulaire de l'autorité. La volonté des parties y est bien exprimée et consiste à rendre service au public. C'est ce que dit l'article 8, § 1^{er} du décret portant statut de la RTBF : « Le contrat de gestion conclu entre la Communauté et l'entreprise détermine les règles et les modalités selon lesquelles l'entreprise remplit sa mission de service public. En contrepartie, la

¹³⁸⁴ S.-P. DE COSTER, « De quelques enjeux remarquables du nouveau contrat de gestion de la RTBF », Tribune libre, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 14.

¹³⁸⁵ Idem.

¹³⁸⁶ Idem.

¹³⁸⁷ Idem, p. 15.

¹³⁸⁸ C'est nous qui définissons ainsi le contrat synallagmatique.

Communauté française alloue à l'entreprise une subvention annuelle suffisante et met à la disposition de l'entreprise les fréquences hertziennes nécessaires ».¹³⁸⁹

Il a comme avantage le renforcement de l'autonomie financière de gestion de la RTBF, le renforcement des mécanismes de contrôle de la Communauté française, un large accès du public à une offre optimale de service de radio et de télévision par la distribution et la diffusion de ses programmes sur le plus grand nombre de réseaux possibles, le tout dans le respect d'une éthique de service public crédible, la transparence et la sauvegarde du pluralisme, le respect de la dignité humaine et la protection des mineurs.

En RDC, malheureusement, le cahier des charges unique annexé à l'arrêté ministériel n° 04/MIP/020/96 du 26 novembre 1996 portant mesures d'application de la loi 96-002 du 22 juin 1996 relative à l'exercice de la presse, n'a pas la même nature juridique que le contrat de gestion ci-dessus défini. Il s'apparente à un acte administratif et politique unilatéral signé par le seul ministre de l'Information et des Médias qui impose plus des devoirs que des droits aux médias audiovisuels. C'est un véritable outil de censure car c'est en vertu de celui-ci que le ministre de l'Information a interdit la retransmission en relais des informations diffusées par les chaînes étrangères comme la BBC, la RFI, la VOA, etc. Il se présente comme un condensé de prescriptions et d'obligations qui s'appliquent aux établissements publics et aux entreprises privées de radiodiffusion et de télévision opérant dans le pays. Il fixe en dehors de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précitée des modalités d'exploitation des entreprises audiovisuelles et contient des règles relatives à l'éthique, à la programmation et à la diffusion des informations et impose aux opérateurs du secteur, le respect des lois, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la sécurité nationale, notions aux contours obscurs et véritables terreaux de la censure.¹³⁹⁰

Contrairement au contrat de gestion conclu par la Communauté française de Belgique et la RTBF, ce cahier des charges n'est donc pas fait dans l'intérêt ni de la RTNC, ni des acteurs du secteur audiovisuel, ni du grand public congolais qui se voit parfois privé de l'information internationale, pourtant c'est celle qui est plus objective et plus captée sur ondes courtes et dessert la plus grande partie du territoire national, surtout les localités rurales. Il n'est pas renouvelable comme l'autre et reste omniprésent en tenant presque lieu d'une loi.

Entre autres règles générales contenues dans ce cahier des charges nous pouvons citer :

- 1° la condition obligatoire que le directeur des programmes soit un journaliste professionnel ;
- 2° le respect des lois, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la sécurité publique et nationale dans la diffusion des contenus des programmes ;
- 3° l'autorisation préalable du ministre de l'Information et des Médias avant la prise en relais des informations d'actualité d'une chaîne étrangère ;
- 4° l'exclusivité de la publicité commerciale accordée uniquement aux médias audiovisuels publics et commerciaux ;
- 5° la promotion de la bonne image de la RDC ;
- 6° l'interdiction de la publicité gratuite et/ou clandestine ;
- 7° la prohibition de toute publicité commerciale et de toutes celles n'ayant aucun rapport avec l'objet social de la radio associative ou communautaire ;

¹³⁸⁹ Voir Décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, Coordination officieuse réalisée par le CSA au 06.01.2014, chapitre II relatif à l'élaboration du contrat de gestion, article 8, § 1^{er}.

¹³⁹⁰ Voir à ce sujet les développements antérieurs sur les limites à la liberté d'expression.

- 8° l'obligation, au même titre que les autres médias, d'employer un personnel formé et compétent capable de concilier le but poursuivi avec la technicité du métier et ce, malgré les faibles revenus et le bénévolat.

Ces règles constituent des entraves à l'exercice de la liberté de la presse par les médias audiovisuels congolais et rendent difficile le fonctionnement de ceux-ci. Elles violent l'obligation faite à l'État congolais de favoriser le droit du public à une information complète et d'éviter toute action susceptible de restreindre ou d'altérer les contenus de l'information. Ce cahier des charges liberticide devra être abrogé aux fins de permettre à l'autorité indépendante de régulation de la presse de conclure un véritable contrat de gestion ou cahier des charges avec les différents acteurs du secteur audiovisuel. Le nouveau cahier des charges intégrera les règles internationales en la matière.

Des règles communes aux médias audiovisuels (publics et privés) édictées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en Communauté française de Belgique ont déjà prouvé leur efficacité dans le fonctionnement de ces médias. Ils pourront par exemple inspirer l'autorité réglementaire congolaise dans l'élaboration du nouveau cahier des charges et devront servir même de contenu de celui-ci. Ces règles sont :

- 1° le droit du public à l'information qui exige que tout éditeur doit pouvoir relayer tout événement d'intérêt public sur son antenne ;
- 2° l'octroi de l'aide à tous les médias audiovisuels (publics et privés) ;
- 3° la responsabilité éditoriale des contenus diffusés en contrepartie de la liberté de programmation ;
- 4° la transparence ou l'obligation faite à toute personne morale editrice d'un média audiovisuel de rendre publiques les informations de base la concernant ;
- 5° le pluralisme ou l'obligation faite à l'éditeur d'un média audiovisuel d'offrir en toute indépendance un service diversifié d'opinions et d'idées ;
- 6° la réglementation relative à une répartition équitable de la publicité ;
- 7° le respect de la dignité humaine et la protection des mineurs ;
- 8° l'interdiction du plagiat et le respect du droit d'auteur et droits voisins ;
- 9° le respect du dispositif relatif à l'information en période électorale ;
- 10° l'obligation de rendre compte dans un rapport annuel fait à tout éditeur d'un service audiovisuel de la réalisation de ses obligations légales ;
- 11° l'interdiction de la parole aux ennemis de la liberté qui propagent des messages haineux, discriminatoires ou d'incitation à la guerre ;
- 12° le respect de loi au sens large et de l'éthique professionnelle.

L'autorité réglementaire devra faire la différence en spécifiant certaines obligations selon qu'il s'agit d'un média audiovisuel public ou d'un média privé commercial ou communautaire. Nous suggérons ici les modèles belges en la matière en ce qui concerne la RTBF et les radios et télévisions privées commerciales. En effet, pour la RTBF, l'article 8, § 2 du décret du 14 juillet 1997 portant son statut stipule des règles spécifiques à ce média public qui peuvent aussi s'appliquer à la RTNC dans

l'élaboration de son cahier des charges.¹³⁹¹ Ces règles spécifiques aux médias audiovisuels publics sont :

- 1° la définition d'une politique de programmation basée principalement sur le service public de l'information ;
- 2° le développement et la valorisation de la culture comme valeur communautaire;
- 3° la promotion des émissions dans le domaine de l'éducation permanente ;
- 4° la programmation d'émissions de divertissement de qualité ;
- 5° l'écoute des téléspectateurs et le suivi de leurs plaintes ;
- 6° la fixation, le calcul et les modalités de paiement des subventions éventuelles à charge du budget général des dépenses de la Communauté ;
- 7° les sanctions en cas de non-respect par une partie de ses engagements résultant du contrat de gestion ;
- 8° les modalités de calcul et les seuils de production propre.

Quant aux médias audiovisuels privés commerciaux, les normes internationales relatives à la communication commerciale suivantes qui leur sont spécifiques devront être intégrées dans le nouveau cahier des charges :

- 1° l'interdiction des atteintes à des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ;
- 2° l'interdiction de comportements violents ou préjudiciables à la santé ou à la sécurité ou à la protection de l'environnement ;
- 3° l'interdiction de faire de la propagande en faveur de l'adhésion à une croyance religieuse, à un parti politique ou à un syndicat.

Il en est de même pour les médias audiovisuels communautaires ou associatifs dont leur nouveau cahier des charges devra intégrer les normes internationales applicables aux éditeurs locaux de service public radiodiffuseur ou télévisuel. Il convient de préciser ici qu'il s'agit d'un service public fonctionnel, c'est-à-dire une mission publique que les pouvoirs publics confient à un organisme ou à une personne privée en vertu d'une convention qui précise le service public à assumer par cette dernière et les modalités d'exécution de ce service. Cette mission de service public consiste à :

- 1° la production et la réalisation de programmes d'information, d'animation, de développement culturel et d'éducation permanente ;
- 2° la promotion de la participation active de la population de la zone de couverture.

En Belgique toujours, l'annexe à l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 26 mars 2009 portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels impose aux éditeurs télévisuels locaux d'autres obligations qui peuvent aussi s'appliquer aux médias audiovisuels communautaires ou associatifs congolais. Il s'agit des obligations importantes suivantes :

- 1° la constitution sous forme d'association sans but lucratif ou de société à finalité sociale ;
- 2° le dépôt d'un plan financier renouvelable pour montrer sa viabilité économique et sociale ;

¹³⁹¹ Idem, § 2.

- 3° ne pas être contrôlé par un éditeur de services, une agence de publicité, un distributeur de services ou une société à portefeuille ;
- 4° la consultation ou la reconnaissance d'une société interne de journalistes en qualité d'interlocuteur ;
- 5° le respect des règlements du comité d'avis de le CSA ;
- 6° la responsabilité et la maîtrise éditoriales de l'information dans un esprit d'objectivité, sans censure préalable ou quelconque ingérence d'une autorité publique ou privée (l'indépendance éditoriale) ;
- 7° l'indépendance à l'égard des pouvoirs publics, des partis politiques, des syndicats et des mouvements philosophiques ou religieux, etc.¹³⁹²

En contrepartie de la réalisation de cette mission et de ces obligations, les télévisions locales recevront annuellement, dans les limites des crédits inscrits au budget national, une subvention de fonctionnement et une subvention d'investissement.

§ 6. La codification de la législation réformée de la presse

La codification est l'action qui consiste à regrouper, à consolider et à structurer en un seul recueil, appelé code, des éléments épars de normes juridiques existantes concernant une matière ou un domaine donné. Elle est motivée par la volonté de rendre plus accessibles et plus intelligibles les règles de droit en les organisant de manière cohérente et en suivant un plan logique.¹³⁹³ Outre la création d'un document unique dans un domaine du droit, la codification permet aussi l'actualisation du droit (mise à jour des règles existantes) par l'abrogation des textes obsolètes, anticonstitutionnels ou des textes incompatibles avec les traités internationaux ainsi que la mise en évidence des lacunes dans le système juridique et la préparation de réformes visant à les combler. Elle peut être l'œuvre du parlement qui intervient pour donner force de loi à certains codes établis par voie réglementaire. Elle peut être aussi l'œuvre de l'exécutif qui la fait par décret (pour le cas de la RDC) ou par ordonnance pour contourner l'encombrement du calendrier parlementaire.

Elle est officielle quand elle est conduite par l'autorité, notamment le pouvoir législatif. Elle est officieuse quand elle est réalisée aussi par l'autorité mais qui ne donne pas officiellement le nom de code à un regroupement de textes réunissant les dispositions juridiques d'un même domaine. Il en est ainsi du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (SMA) avec coordination officieuse réalisée par le CSA au 13 janvier 2014 déjà cité.¹³⁹⁴ La codification privée est celle réalisée par des juristes ou des éditeurs afin de faciliter le travail des professionnels du droit et des justiciables.¹³⁹⁵ Le processus de codification peut se faire selon deux méthodes ou techniques.

A. la codification à droit constat

Cette codification consiste à reprendre tout le droit existant et à le répartir dans un code structuré. Cette méthode est en soi réformatrice car elle permet d'améliorer la cohérence rédactionnelle des

¹³⁹² Annexe 1^{ère} à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 mars 2009 portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels, M.B. du 24 juillet 2009, p. 50609, n° 2009/29372, articles 65 à 67.

¹³⁹³ www.toupie.org/dictionnaire/codification

¹³⁹⁴ Idem.

¹³⁹⁵ Idem.

textes, d'harmoniser l'état du droit et d'assurer la hiérarchie des normes selon la finalité qui leur a été assignée. Le champ de la codification à droit constat comprend donc nécessairement les réformes de fond nécessaires à la mise en conformité des dispositions en vigueur avec la constitution et le droit international.¹³⁹⁶

B. la codification évolutive

Elle consiste à réviser ou à réformer le droit existant en vue de le conceptualiser. En RDC, en effet, depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours, l'exercice de la liberté de la presse dans ce pays est soumis à un imbroglio de textes divers et épars, des ordonnances ou des lois obsolètes, des actes réglementaires de toutes sortes, l'ensemble donnant lieu à un cadre juridique parfois liberticide, parfois créant un vide dans le fonctionnement de certains médias comme les radios et télévisions associatives et communautaires. Le comble est que très peu de tous ces textes inadaptés se conforment aux normes internationales consacrées par les traités, les conventions dont le pays est signataire. Outre ces déficits législatifs, les magistrats, beaucoup de professionnels de médias congolais, les avocats, les membres de la société civile et bien d'autres acteurs de la société, ignorent ces textes régissant la presse.

Il est donc opportun de codifier toute la nouvelle législation de la presse (car nous proposons presque la réforme de l'ensemble de ces textes) en la structurant dans un seul recueil qui constituera le code de la presse congolaise. La mise en place d'un cadre législatif effectif, clair, précis et cohérent doit être suivie d'un projet d'unification de toute la législation congolaise de la presse qui devra aboutir à l'élaboration de ce code de la presse au sens large du terme.

En effet, une législation régissant le secteur de l'information médiatique en conformité avec les normes internationales permet à la presse d'être un véritable outil d'appui à la démocratie naissante tel que voulu par le peuple congolais. Il permet aux médias de compléter le travail des institutions officielles de contrôle, tels que les pouvoirs exécutifs, législatif et judiciaire. Ainsi, la réforme du cadre législatif existant offrira la possibilité de mettre en œuvre un système juridique de promotion médiatique qui :

- 1° garantit la liberté de la presse et la liberté d'expression et d'opinion ;
- 2° consacre le droit du public à l'information administrative et à une information diversifiée ;
- 3° promeut la participation des citoyens ainsi que celle de leurs représentants dans le processus de décision ;
- 4° réduit la censure et qui dépénalise les délits de presse ;
- 5° renforce la responsabilité des professionnels des médias ;
- 6° garantit la sécurité des journalistes contre les attaques de tout bord ;
- 7° réduit l'impunité des bourreaux de la presse ;
- 8° garantit la protection des sources d'information ;
- 9° promeut la régulation du secteur de la presse ;
- 10° garantit l'indépendance, l'objectivité et le pluralisme des médias congolais ; etc.

¹³⁹⁶ www.fr.jurispedia.org

L'objectif poursuivi est d'offrir à tous les acteurs politiques, judiciaires, sociaux et à la population, un aperçu de la législation existante qui régleme la presse et les institutions médiatiques. Il offrira aux professionnels des médias un cadre de référence qu'il faut étudier, comprendre, utiliser dans la recherche, le traitement et la diffusion de l'information. Comme technique, c'est la méthode de codification à droit constat telle que définie ci-dessus qui sera de mise pour l'élaboration d'un code de presse moderne. Ce code devra être structuré de la manière dont nous proposons la réforme de la législation sur la presse c'est-à-dire qu'elle comportera trois parties suivant la hiérarchie des normes en la matière.

La première partie portera sur les textes qui garantissent les libertés fondamentales comme la liberté d'expression, la liberté d'opinion, de presse et d'information ainsi que la disposition relative à la régulation. Il s'agit concrètement de la Constitution, des traités et des conventions relatives à toutes ces libertés. La deuxième partie sera consacrée au cadre juridique relatif à l'organisation du secteur médiatique. Il sera question de la nouvelle loi organique portant création de l'autorité indépendante de régulation de la presse, de nouvelles lois sur la presse écrite, sur les services de médias audiovisuels, sur l'accès à l'information publique, etc. La troisième partie abordera le cadre juridique du métier et de la profession. Elle comprend la loi sur le statut, les garanties professionnelles, la formation professionnelle, les centres de formation et le code déontologie.

Section 3 — L'harmonisation de la législation congolaise avec le droit international de la presse

La reconstruction de l'État de droit démocratique doit reposer sur des bases constitutionnelles, législatives et réglementaires solides universellement acceptées et appliquées, sans quoi le processus en cours sera voué à l'échec et aux conflits interminables. L'État congolais devra mettre sa législation interne relative à la liberté d'expression et ses corollaires en concordance avec les engagements qui découlent des traités auxquels il est partie prenante (DUDH, PIDCP, CADHP, etc.). La RDC a valablement adhéré à tous ces instruments internationaux auxquels ses différentes dispositions constitutionnelles font référence pour affirmer son attachement à ces textes ayant valeur universelle. En effet, il est de principe qu'un État qui a valablement contracté des obligations internationales est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution de ses engagements pris. Pour cette fin, les standards internationaux en matière de liberté d'expression devront être la base fondamentale de toute la nouvelle législation garantissant le droit d'accès aux documents administratifs des organismes publics et organisant la liberté de presse.

Il s'agit d'une application du principe de *pacta sunt servanda* dont l'importance, pour la stabilité et la sécurité des relations conventionnelles, a conduit certains à le hisser au rang des principaux généraux du droit international.¹³⁹⁷ Ce principe fonde le caractère obligatoire de l'engagement conventionnel au regard du droit international. Taube ne dit pas autrement, s'agissant de ce caractère obligatoire : « La force obligatoire du traité trouve son fondement à l'époque contemporaine dans la reconnaissance par les États du caractère inviolable des engagements et de l'efficacité des normes contenues dans le traité ». ¹³⁹⁸ Jean Combacau y voit « la reconnaissance d'un attribut qui donne à l'opération conventionnelle son sens légal ». ¹³⁹⁹ Ce n'est plus seulement l'existence du texte du traité qui est opposable aux participants mais le contenu substantiel, le « *negocium* », lui-même.

Il s'agira enfin, d'une protection effective de la liberté d'expression sur le fondement de la coutume et des principes généraux de droit opposables à l'État congolais qui ne peut plus se retrancher derrière sa souveraineté, étant entendu que le droit international prend en compte les droits de l'homme comme

¹³⁹⁷ C. Laly-CHEVALIER, « La violation du traité », Coll. De droit international, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 29.

¹³⁹⁸ TAUBE M., « L'inviolabilité des traités », RCADI 1930-II, pp. 295- 383, p. 311, p. 314.

¹³⁹⁹ C. Laly-CHEVALIER, op.cit., p. 28 citant J. COMBACAU, « Le droit des traités, Que Sais-Je ?, Paris, PUF, 1991, p. 213.

une pratique générale, acceptée comme étant du droit. L'inexécution par la RDC de ses obligations résultant de ces instruments internationaux de protection des droits de l'homme constituera toujours une violation de ceux-ci et engagera sa responsabilité vis-à-vis des autres États parties. Elle peut être aussi la cause d'un discrédit à l'égard des autres États signataires.

À ce sujet, quelques régimes conventionnels relatifs aux droits de l'homme prévoient la possibilité pour un État de mettre en question la manière dont un autre État contractant exécute ses obligations. Il en est ainsi sur le plan universel, des procédures prévues par les articles 41 et 42 du PIDCP et les articles 11, 12 et 13 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il est à noter que ces conventions restent dans la logique des modes diplomatiques de règlement des différends et se limitent à une tentative de bons offices et de conciliation, après constatation et études des faits, aboutissant au mieux à des propositions. Mais comme le droit d'action individuelle, le droit d'action étatique reste de peu de portée quand il ne permet pas le déclenchement d'un contrôle judiciaire.¹⁴⁰⁰

C'est dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme que l'action étatique trouve son expression la plus raffinée.¹⁴⁰¹ En effet, aux termes de l'article 24 de cette Convention : « Toute Partie contractante peut saisir la Commission, par l'intermédiaire du secrétaire général du Conseil de l'Europe, de tout manquement aux dispositions de la présente convention qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre partie contractante ». Tout État membre peut donc saisir unilatéralement, sur base de cet article, la Commission d'une requête relative à la violation de la convention par un autre État. À défaut de règlement à l'amiable devant la Commission, l'affaire sera jugée soit par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, soit, sous certaines conditions, par la Cour européenne des droits de l'homme qui prendront une décision à caractère obligatoire. Il en a été ainsi avec la Grèce et son régime totalitaire de colonels qui furent obligés de se retirer temporairement du Conseil de l'Europe, en 1968 et en 1970, sur requête des pays scandinaves et des Pays-Bas.¹⁴⁰² C'est dans le préambule de cette Convention que l'on peut facilement s'apercevoir de la volonté des États du Conseil de l'Europe de constituer une garantie collective de protection des droits et des libertés fondamentaux consacrés par cet instrument.

Section 4 — La dépénalisation des délits de presse et la réforme du Code pénal congolais

Comme le président du JED a l'habitude de le dire : « Chaque fois qu'on arrête un journaliste pour des faits qualifiés de délits de presse, c'est le droit du peuple congolais à l'information qui est emprisonné ».¹⁴⁰³ Les arrestations et les détentions, les condamnations pénales des journalistes congolais sur base de l'article 74 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 qui définit le délit de presse comme étant « toute infraction commise par voie de presse écrite ou audiovisuelle », constituent une entrave grave à la liberté d'expression des médias et partant, une entorse au bon fonctionnement du processus démocratique.

La démocratie naissante a plus besoin d'une libre expression de tous et de toutes les opinions sociales. En ce sens, il n'y aurait donc pas de place à un régime répressif contre les journalistes dans la poursuite de leur mission d'informer le peuple congolais. Des affirmations comme celles de « désormais, tout auteur d'un article malsain présenté sous forme de faits et impliquant le chef de

¹⁴⁰⁰ F. SUDRE, « Droit international et européen des droits de l'homme », Paris, PUF, 1989, p. 63.

¹⁴⁰¹ Idem, p. 63.

¹⁴⁰² E. DECAUX, P-H. IMBERT (dir.), « Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », Paris, Economica, p. 574.

¹⁴⁰³ D. M'BAYA TSHIMANGA, « Rapport d'activités 2000 », Kinshasa, JED, décembre 2000, p. 23.

l'État ou son gouvernement, devra en prouver la véracité, sous peine de se voir appliquer la loi dans toute sa rigueur »¹⁴⁰⁴ devraient être bannies à jamais du vocabulaire politique congolais.

La dépénalisation que nous proposons dans cette section ne signifie point l'irresponsabilité des journalistes ou la soustraction de ces derniers du cadre légal commun. La dépénalisation préconisée ici, couplée des mesures proposées, est de nature à promouvoir une presse de qualité, responsable et capable de promouvoir la qualité des institutions par une culture de transparence et de bonne gouvernance au moyen d'une information libre et plurielle accessible à tous les citoyens congolais. Il s'agit de promouvoir une presse qui informe sans stress et qui ne s'autocensure pas par crainte d'être brimée. Les médias ou la presse en général ne sont pas les ennemis des politiques congolais ni des pouvoirs publics, ce sont des partenaires et acteurs sur qui il faut compter pour promouvoir la culture démocratique. C'est un outil au service de l'instauration d'une culture civique et d'une tradition de discussion et de débat nécessaire au fonctionnement de toute démocratie naissante.

Bref, la législation congolaise de la presse actuelle, plus précisément la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précitée, en son article 74, retient le délit de presse au titre d'infraction passible de peines d'emprisonnement et d'amende. Cette position est anachronique et attentatoire au droit élémentaire du public à l'information et à la liberté de la presse tout entière. En conséquence, une dépénalisation totale du délit de presse s'impose. Toutefois, celle-ci ne devrait pas avoir pour effet le libertinage de la presse congolaise qui ouvrirait la voie à des excès et à des abus de tous genres. En effet, dans un pays démocratique, la liberté a pour corollaire la responsabilité afin de garantir le respect de l'ordre public, des bonnes mœurs, de la loi et des droits d'autrui.

§ 1. La dépénalisation des délits de presse en droit congolais

Les délits de presse sont les délits qui portent atteinte aux droits de la société ou des citoyens par l'abus de l'expression d'une opinion au moyen d'écrits imprimés et rendus notoires. Il faut quatre éléments constitutifs :

- 1° l'exercice abusif de la libre manifestation de pensée ;
- 2° cet abus doit constituer un comportement culpeux prévu par la loi pénale ;
- 3° il doit être exercé par la presse écrite ;
- 4° l'écrit incriminé doit être rendu public (diffusion) de manière effective.

À propos de la dépénalisation des délits de presse, rappelons qu'il s'agit d'une tendance récente dans la conception du droit pénal à travers le monde. Il s'agit de supprimer purement et simplement de la législation pénale congolaise, les peines d'emprisonnement (appelées abusivement peines de servitude pénale) pour délits de presse, autres que les incitations à la haine ethnique, religieuse ou raciale, à la violence, au meurtre ou au génocide. En effet, depuis une douzaine d'années, la Commission des droits de l'homme de l'ONU considère à juste titre que les peines d'emprisonnement pour délits de presse telles que la diffamation ou les imputations dommageables, l'offense ou l'outrage aux institutions publiques, les faux bruits ou fausses nouvelles, constituent des mesures d'intimidations à l'endroit des journalistes et visent plus à les faire taire qu'à les corriger. En outre, ces sanctions sont disproportionnées par rapport aux préjudices prétendument causés.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt *Cumpana et Mazare contre la Roumanie* du 17 décembre 2004, fait observer que des sanctions trop sévères produisant un effet immanquablement

¹⁴⁰⁴ Allocution des ministres congolais de la Justice et de l'Information et du procureur général de la République lors de la conférence de presse du 26 juin 1999, citées par D. M'Baya Tshimanga, op. cit., p. 58.

dissuasif sont considérées comme n'étant pas « nécessaires dans une société démocratique ».¹⁴⁰⁵ Il en est ainsi des peines de prison ou d'interdiction de l'exercice de la profession.¹⁴⁰⁶ C'est quand les propos journalistiques dénotent une absence manifeste de bonne foi et de base factuelle que la Cour semble accepter des limites à la « dose d'exagération » ou de « provocation » dans les matières d'intérêt général.¹⁴⁰⁷

Cette considération onusienne nous incite à définir la dépénalisation. En effet, selon Guillien et Vincent, la dépénalisation est l'« opération qui consiste à enlever à un fait son caractère d'infraction pénale ».¹⁴⁰⁸ En ce sens, elle signifie aussi décriminalisation qui consiste en la suppression d'une infraction. Stefani Levasseur et Bouloc considèrent, quant à eux, la dépénalisation comme l'« abstention des poursuites » ou l'application des « peines symboliques ».¹⁴⁰⁹ Comprise dans ce sens, la dépénalisation signifie l'assouplissement de la peine. La dépénalisation consistera, pour le législateur congolais, à commuer par exemple les peines de prison en des peines d'amende pour tout délit de presse. Mais pour mieux cerner la notion de dépénalisation, il faut la confronter avec celle, voisine de décriminalisation. Celle-ci consiste à sortir purement et simplement un fait infractionnel du champ de la répression. En clair, un fait qui était punissable par la loi ne l'est plus.

En revanche, par dépénalisation, il faut entendre toute forme de désescalade à l'intérieur d'un système pénal.¹⁴¹⁰ Concrètement, il s'agit, dans un système pénal, d'assouplir la gravité d'une infraction en la faisant passer d'une échelle supérieure à une échelle inférieure. Ainsi, l'infraction ne disparaît pas mais elle est simplement punie moins sévèrement. En droit belge comme en droit français connaissant la division tripartite des infractions (contravention, délit, crime), il y a dépénalisation lorsque le législateur correctionnalise les crimes et contraventionnalise les délits. En termes simples, les crimes deviennent délits et les délits, des contraventions. Dans le système juridique congolais qui ne connaît pas la division tripartite des infractions, ici tout crime, tout délit, toute contravention est considérée comme une infraction. On parlera de la dépénalisation lorsque, pour une infraction déterminée, le législateur remplace, par exemple, la peine de mort par une peine privative de liberté, la servitude pénale à perpétuité (prison à vie) par une servitude pénale à temps (emprisonnement de 20 ans maximum) ou une peine privative de liberté par une peine pécuniaire d'amende.

Notre thèse rencontre celle consacrée en Belgique et en France en matière de dépénalisation. Logiquement parlant, si la presse communément appelée « quatrième pouvoir », est un atout nécessaire dans l'érection d'un État de droit démocratique, il n'en demeure pas moins que, non limité, ce pouvoir devient dangereux et peut être à même de ruiner le processus démocratique par l'inconscience de certains de ses membres. Le souci de tout État a donc toujours été de limiter la liberté de la presse en prévoyant et en réprimant certains comportements érigés en infractions.

Cependant, il faudra veiller à ce que, en limitant la liberté de la presse, l'on ne persécute pas les professionnels de la presse. C'est pourquoi la limitation de la liberté de la presse doit être légitime, c'est-à-dire conçue dans un but de sauvegarder la jeune démocratie et non de protéger les tenants du pouvoir. La même limitation devra viser la protection des droits des citoyens qui entreraient en conflit avec l'exercice de cette liberté. Trois facteurs contribuent à cette limitation légitime du pouvoir et doivent viser la défense et la réalisation de l'intérêt général, c'est-à-dire l'information considérée comme un bien commun. Ces trois facteurs sont la dépénalisation (A), les mesures de nature civile (B) et le contrôle interne (C).

¹⁴⁰⁵ R. ERGEC, op. cit., p. 231, citant l'arrêt *Cumpana et Mazare c. Roumanie* du 17 décembre 2004 de la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁴⁰⁶ Idem.

¹⁴⁰⁷ Idem.

¹⁴⁰⁸ R. GUILLIEN et J. VINCENT, « Lexique des termes juridiques », 12^e édition, Paris, Dalloz, 2000, p. 188.

¹⁴⁰⁹ G. STEFANI G., G. LEVASSEUR, B. BOULOC, « Droit pénal général », 14^e éd., Paris, Dalloz, 1978, p. 3.

¹⁴¹⁰ J. PRADEL, « Droit pénal général », 14^e éd., Paris, Cujas, 2002-2003, n° 10, p. 27.

A. La dépénalisation des infractions de presse

Ainsi que nous l'avons déjà relevé ci-dessus, la dépénalisation permet de démocratiser la société en consolidant la liberté de la presse. L'arsenal répressif congolais doit donc s'assouplir, le législateur ne conservant les peines privatives de liberté que pour des infractions revêtant un certain degré de gravité (point 1). Mais il doit aussi prévoir des mesures qui facilitent l'acquittement des prévenus (point 2).

1. L'assouplissement des peines

Une petite comparaison avec le système français permettra de mieux s'apercevoir que le droit congolais s'avère très répressif en matière d'infractions de presse. En effet, en droit français, l'emprisonnement n'est réservé qu'aux infractions de presse plus au moins graves. Tel est le cas des infractions suivantes :

- 1° provocation à commettre des infractions contre les personnes, les biens et la Nation et l'apologie de certaines infractions¹⁴¹¹ ;
- 2° contestation des crimes contre l'humanité.

En revanche, les infractions suivantes qui, au Congo, sont considérées comme gravissimes ne sont punies en France que de simples amendes :

- 1° offense au président de la République ou aux chefs d'État étrangers ;
- 2° fausses nouvelles, même si elles sont de nature à ébranler la discipline ou le moral des armées ou à entraver l'effort de guerre de la Nation ;
- 3° publications interdites (actes de la procédure pénale, travaux et délibérations du Conseil supérieur de la magistrature, etc.).

Sont aussi punies d'amendes, toutes formes d'injures et de diffamation, sauf lorsqu'elles présentent un caractère racial ou ethnique, auquel cas elles sont punies d'emprisonnement.

2. Les mécanismes facilitant l'acquittement des prévenus

La dépénalisation ne consiste pas seulement en l'adoucissement des sanctions pénales prévues pour les infractions de presse. Elle est aussi envisagée lorsque le législateur permet au professionnel de la presse d'échapper à la répression en apportant la preuve de sa bonne foi. C'est, notamment, le cas pour l'infraction de diffamation, à propos de laquelle le droit français a introduit, dans certaines hypothèses, l'exceptio veritatis.¹⁴¹² Cette exception permet au professionnel de la presse incriminé d'échapper à toutes poursuites en rapportant la preuve de la véracité de ses propos. Il s'agit d'un exemple à suivre pour le législateur congolais qui, sous la prévention de diffamation, prévoit le fait d'imputer à autrui un fait précis, vrai ou faux, de nature à porter atteinte à son honneur ou à sa réputation ou à l'exposer au mépris public.

¹⁴¹¹ Voir les articles 24 à 38 de la loi du 29/07/1881 sur la liberté de la presse telle que modifiée et complétée à ce jour.

¹⁴¹² Article 35 de la même loi.

Il est certain que le processus démocratique en RDC arrivera à un tournant décisif lorsque le législateur prendra conscience de la nécessité de dépenaliser les infractions de presse. Cependant, afin d'éviter que la dépenalisation n'entraîne des effets pervers, il est indiqué de développer d'autres mesures de nature civile.

B. Les mesures de nature civile

Dans un régime démocratique comme en Belgique ou en France, le recours à la procédure pénale par les organes de justice et même par les citoyens doit être le dernier rempart et ne doit être usé qu'avec circonspection et délicatesse. D'autres mesures, de nature civile, peuvent être mises en contribution aussi bien par les victimes des infractions de presse que par la presse elle-même. Parmi ces mesures figurent, le droit de réponse et de rectification (a), la procédure de référé (b), la réparation du dommage (c) et l'autorégulation (d).

a. Le droit de réponse et de rectification

Le droit de réponse et de rectification permet à toute personne qui se sent victime d'un écrit ou d'une diffusion ne reflétant pas la réalité à son égard de répondre ou de faire rectifier l'erreur par l'auteur même de l'écrit ou de la diffusion. Le droit de réponse n'exclut pas la possibilité pour la victime d'attaquer au pénal l'auteur de l'écrit ou de la diffusion litigieuse. Néanmoins, un des réflexes démocratiques, c'est aussi d'interdire d'exercer des poursuites judiciaires intempestives contre les professionnels des médias. Ceci est particulièrement vrai pour les tenants du pouvoir dont le comportement a toujours été interprété comme un musèlement de la presse en RDC, même dans le cas où il y a manifestement faute dans le chef du professionnel incriminé. Il leur est donc recommandé d'user plus du droit de réponse que de la procédure pénale. Ce droit de réponse devra être prévu et organisé par la nouvelle législation sur la presse.

b. La procédure des référés

Le référé est une procédure d'urgence qui permet aux parties d'obtenir, à bref délai, une décision de justice. Cette procédure, en vigueur en Belgique et en France, n'est pas à confondre avec une assignation à bref délai qui, elle, n'a comme seul effet que d'abrèger les délais de citation, le reste de la procédure suivant son cours normal (instruction, délibéré, jugement et voies de recours ordinaires). Elle n'existe pas encore en droit congolais. En matière des référés, il est institué un juge spécial qui est notamment appelé à prendre des mesures conservatoires en cas de péril imminent. Il peut ainsi interdire la parution ou la distribution d'un écrit lorsque celui-ci constitue une atteinte grave et injustifiée à l'honneur ou à la réputation d'autrui. Il s'agit là des mesures urgentes consistant à bloquer une publication qui se trouve encore sous presse ou, en cas de parution qui n'est pas encore ou est insuffisamment distribuée. Cette décision est provisoire puisque les parties sont appelées à se pourvoir devant le juge du fond pour le déparager.

L'article 44, alinéa 1^{er} de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 sur la liberté de la presse en RDC qui permet à la partie lésée de saisir le Tribunal de grande instance pour obtenir l'interdiction de paraître d'un journal ou d'un écrit périodique, aurait mieux fait d'organiser en la matière une procédure de référé car une procédure ordinaire ne peut ici être d'aucune efficacité. Le code de procédure civile congolais devra être réformé en prévoyant un juge des référés en organisant la procédure devant lui.

Cette réforme permettra d'éviter la fermeture des maisons de presse par n'importe quelle autorité congolaise en lieu et place du juge ou les interdictions de publication.

En définitive, au niveau des gouvernants d'abord, la dépénalisation des infractions de presse constitue, pour eux, le meilleur moyen d'accélérer le processus démocratique. Une presse qui évolue dans un État policier et répressif ne peut pleinement remplir son rôle de quatrième pouvoir. Les États modernes l'ont compris et se sont engagés résolument sur cette voie. Il est de bon aloi que la RDC suive ces bons exemples. C'est pour cette raison que la Cour européenne des droits de l'homme a dit clairement que « dans les matières d'intérêt général, la liberté d'expression du journaliste prime sur le droit à l'intégrité morale de l'homme politique lequel se voit ainsi astreint d'encaisser des critiques fussent-elles perçues comme injures ».¹⁴¹³ Au niveau des organes de justice, le principe selon lequel la liberté est le principe, la détention l'exception, devra être de stricte application. Les peines pécuniaires peuvent parfois être plus efficaces que les peines privatives de liberté qui ont souvent pour conséquence de rendre victime et donc inutilement célèbre, un professionnel des médias qui, parfois, est réellement en faute vis-à-vis de sa déontologie et de la loi. Au niveau des citoyens, chacun doit savoir qu'il peut contribuer à la sauvegarde de la liberté de la presse. Comment peut-on réclamer la démocratie lorsque, en même temps, on fait arrêter des journalistes parce qu'on a des amis haut placés ?

c. La réparation du dommage

La réparation appellerait l'intervention du juge civil congolais qui devra faire application des articles 258 et suivants du Code civil en s'assurant que le seul dommage ne soit pas la condition pour qu'une action soit dite recevable et fondée mais plutôt que le demandeur prouve non seulement que les informations publiées sont fausses mais aussi que le journaliste a agi avec mauvaise foi ou au moins de façon négligente et non professionnelle ou enfin, qu'il n'a pas agi comme tout professionnel normalement prudent et diligent.

C. L'autorégulation de la presse et le tribunal de pairs ou contrôle interne

Il s'agit du renforcement du contrôle interne par les organisations professionnelles des médias du respect des normes éthiques et déontologiques qui régissent la profession journalistique. Étant donné que le meilleur protecteur de la liberté de la presse est le journaliste ou le professionnel de médias lui-même, il appartiendra aux associations professionnelles congolaises de bâtir une véritable déontologie professionnelle et de veiller scrupuleusement à son respect. C'est cette capacité d'autorégulation qui permettra à la presse congolaise d'être crédible et de jouer pleinement le rôle que tout le monde attend d'elle dans l'édification d'un État de droit démocratique au centre de l'Afrique. En effet, le renforcement du rôle des instances de régulation et d'autorégulation devra faire cesser l'interventionnisme des pouvoirs publics dans le secteur médiatique en vue de donner, non seulement plus d'autonomie et d'indépendance mais aussi plus de place à une expression plurielle et libre des citoyens. Il faut pour cela, responsabiliser le journaliste congolais par une formation conséquente et une éducation professionnelle conforme au contexte de travail et répondant au besoin démocratique du moment.

Pour clore cette section, il convient de noter que le régime pénal actuel appliqué au délit de presse en RDC devra être remplacé par un régime civil, administratif ou corporatif. Cela évitera aux

¹⁴¹³ R. ERGEC, op.cit., p. 234.

professionnels des médias des sanctions pénales mais garantira aussi les droits d'autrui par une réparation civile et les incitera au respect des normes éthiques et déontologiques.

§ 2. La réforme du Code pénal congolais

Comme nous l'avons dit précédemment, la législation pénale congolaise appliquée actuellement est dépassée par le contexte actuel dans tous les domaines. Ce code viole les droits et les libertés fondamentaux. Il parle par exemple de servitude pénale, des travaux forcés, des notions qui s'apparentent à la torture. En effet, le Code pénal congolais date du 30 janvier 1940 et se trouve en retard sur l'évolution de la société et des idées. Il est inadapté aux réalités sociales, institutionnelles et judiciaires actuelles. Pour pallier à cette carence et mettre à la disposition de la société et de la justice congolaise un outil moderne respectueux des normes universellement acceptées (comme le statut créant la Cour pénale internationale pour réprimer les graves violations du droit pénal international), complet, efficace et pratique, le législateur congolais devra s'atteler à suivre cette évolution en élaborant un nouveau code pénal (de droit commun et militaire).

A. Le Code pénal de droit commun

La qualité première d'une législation est d'exister. En matière pénale, cette assertion traduit une exigence qu'implique le besoin de protection des libertés individuelles, dont la liberté d'expression. La société ne pourrait en effet poursuivre un de ses membres sans que celui-ci ne soit en mesure de savoir préalablement ce à quoi il a contrevenu. Les autorités en charge de la répression ne sauraient justifier leurs actions qu'à la lumière de règles techniques qui encadrent leurs compétences au double point de vue matériel et territorial. Comme l'a fait remarquer l'ancien commissaire d'état zaïrois à la justice, Monsieur Mozagba Ngbuka, « l'importance du Code pénal est certaine ».¹⁴¹⁴ En effet, le Code pénal, en tant que recueil des dispositions légales tendant à réprimer les atteintes aux droits et libertés fondamentaux de l'homme, contribue efficacement, s'il est effectivement appliqué, à la protection des citoyens et de la démocratie. Il constitue, à ce titre, un précieux outil de travail dans le cadre d'une bonne administration de la justice.¹⁴¹⁵

En RDC, le Code pénal avec des lois additionnelles et modificatives, constitue l'essentiel du droit pénal commun.¹⁴¹⁶ Il comporte deux livres : l'un porte sur les infractions et leur répression en général et l'autre, sur les infractions et leur répression en particulier. Il s'agit d'une copie de l'ancien Code pénal belge que le législateur congolais n'a pas du tout réformé. Il l'a repris mot à mot presque jusqu'à nos jours. Cet état de choses pose énormément de problèmes d'adéquation et d'actualité à cause de la désuétude de cet instrument répressif. Consacrée par le décret du 30 janvier 1940 et mise à jour le 13 mai 1982, sa réactualisation n'a consisté qu'en un recueil de l'ensemble de dispositions pénales en vigueur dans ce pays. Ce recueil comprend donc le Code pénal proprement dit, les autres dispositions pénales complémentaires qui jusqu'à ce jour étaient éparpillées, le Code pénal militaire et le Code de la route.¹⁴¹⁷ Il s'agit bel et bien d'une compilation des textes et non d'une refonte des incriminations.

Il est donc plus que nécessaire pour le législateur pénal congolais d'édicter un nouveau code pénal, précis, adapté aux réalités politiques, juridiques et sociales en cours en RDC qui définira les infractions et qui déterminera les sanctions encourues. En effet, une rédaction vague ouvrirait la porte

¹⁴¹⁴ MOZAGBA NGBUKA, ancien Commissaire d'État à la justice, in « Code pénal zaïrois », Kinshasa, 1983, p. 7.

¹⁴¹⁵ Idem.

¹⁴¹⁶ NYABIRUNGU mwene SONGA, « Droit pénal général zaïrois », Kinshasa, DES, 1989, p. 31.

¹⁴¹⁷ KALONGO MBIKAYI, « Le Code pénal zaïrois. Mise à jour au 31 mai 1982 », Service de documentation et d'études du Département de la Justice, Kinshasa, 1983, p.8.

à toute sorte d'interprétation et finalement, à l'arbitraire que le principe de la légalité des incriminations est précisément censé combattre. Ce nouveau code pénal reprendra, dans le cadre de notre thèse, certains des anciens délits de presse qui constituaient, en Belgique ou en France, des crimes. Il ne s'agit donc plus des délits de presse mais des infractions de la presse. Citons en passant, les incitations à la haine ethnique, religieuse ou raciale, à la violence, au meurtre et au génocide. Certains faits comme les offenses aux chefs de l'État ou autres autorités publiques, n'y seront plus incriminés comme le veut à juste titre la Cour européenne des droits de l'homme qui considère qu'« en acceptant un mandat public, il faut accepter la critique, les idées ou opinions qui choquent, fâchent et énervent ».

Nous ne pouvons que regretter la récente réforme dudit Code pénal qui ne concerne pas la presse mais criminalise la torture, réprime les violences sexuelles et la corruption des fonctionnaires. Celle-ci est portée par trois différentes lois qui modifient et complètent le décret du 30 janvier 1940.¹⁴¹⁸ La première loi n° 05/006 du 21 mai 2005 prévoit et réprime la corruption qu'elle définit comme consistant à des rémunérations illicites, à des abstentions coupables des fonctionnaires, à l'enrichissement illicite ou au trafic d'influence.¹⁴¹⁹ La deuxième loi n° 11/008 du 9 juillet 2011 répond au souci de respect de ses obligations internationales, la RDC ayant adhéré depuis le 18 mars 1996 à la Convention des Nations unies de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants. Il fallait harmoniser sa législation interne avec les dispositions pertinentes de ladite Convention. La loi précitée modifie et complète le Code pénal en intégrant la définition conventionnelle de la torture qu'elle érige en infraction autonome, alors que la torture physique ne constituait qu'une circonstance aggravante de l'infraction d'arrestation arbitraire et de détention illégale prévue à l'article 67 du décret du 30 janvier 1940.¹⁴²⁰ Les articles 191, 192 et 194 du Code pénal militaire visent les mêmes faits. C'est aussi pour cette raison de conformisme que la loi a été adoptée car déjà en 2006, le constituant congolais, fort de l'expérience de la dictature, a interdit la torture et tout traitement cruel, inhumain et dégradant en ne tolérant aucune exception à ce principe constitutionnel qu'elle que soit la circonstance.¹⁴²¹

Enfin, la dernière loi n° 06/018 du 20 juillet 2006 modifie et complète ledit décret en définissant le viol conformément aux normes internationales et en intégrant les règles du droit international humanitaire relatives aux infractions de violences sexuelles. Elle vise les infractions de viol et d'attentat à la pudeur, contribuant ainsi au redressement de la moralité publique, de l'ordre public et de la sécurité dans le pays. Jusqu'alors, le droit pénal congolais ne contenait pas toutes les incriminations que le droit international a érigées en infractions comme un rempart dissuasif depuis 1946 contre ceux qui violent le droit international humanitaire.¹⁴²²

B. La réforme du Code de justice militaire et la suppression des juridictions militaires

En RDC, divers événements malheureux et sanglants ont permis de 1885 à nos jours aux juridictions militaires de jouer à divers titres, un rôle de protection de l'ordre public. Les premières juridictions militaires en droit congolais sont celles instituées par le décret du 22 décembre 1888. Elles ont évolué en marge de la justice dite civile bouleversant ainsi le principe de l'unité de juridiction.¹⁴²³ Depuis lors, la nature de la mission qui a toujours été confiée à ces tribunaux est répressive. La réforme opérée par le décret-loi du 8 mai 1958 portant Code de l'organisation judiciaire n'a pas changé cette nature. Il en

¹⁴¹⁸ Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal congolais mis à jour le 30 novembre 2004, Journal officiel spécial du 30 novembre 2004.

¹⁴¹⁹ Loi n° 05/006 du 21 mai 2005, Journal officiel n° spécial du 5 octobre 2006.

¹⁴²⁰ Loi n° 11/008 du 9 juillet 2011, Journal officiel n° spécial du

¹⁴²¹ Voir les articles 16 et 61 de la Constitution du 18 février 2006.

¹⁴²² Loi n° 06/018 du 20 juillet 2006, Journal officiel spécial n° 15 du 1er août 2006.

¹⁴²³ A. LIKULIA BOLONGO, « La compétence d'attribution des juridictions militaires en temps de paix en droit comparé zaïrois, belge et français », Paris, LGDJ, 1975, p. 8.

est de même de celle opérée par le décret-loi du 18 décembre 1964 portant Code provisoire de justice militaire ou par l'ordonnance-loi n° 72-060 du 25 septembre 1972 portant institution d'un Code de justice militaire. Ce dernier avait maintenu le principe de la compétence personnelle des juridictions militaires avec quelques aménagements tenant à la qualité du justiciable et à la nature des faits commis.¹⁴²⁴ Force est de reconnaître que ces juridictions militaires n'ont pas reçu partout le même accueil. Dès les années 1960, il était constaté deux courants législatifs : d'un côté, celui qui s'inscrit dans la perspective de leur suppression et d'un autre côté, celui qui prône leur maintien de façon permanente, c'est-à-dire en temps de paix et en temps de guerre.¹⁴²⁵ Dans le pays, cette controverse relative à la suppression ou au maintien de ces juridictions est ravivée par leur absence de conformité, supposée ou réelle, aux normes fondamentales des droits de l'homme, aux valeurs et principes de la démocratie.

À titre d'exemple, nous nous permettons de citer la limitation de l'accès à celles-ci car en droit procédural militaire congolais, la saisine par citation directe est le seul apanage de l'auditeur militaire. La personne lésée par un militaire ou par un tiers assimilé aux militaires ne peut pas saisir directement lesdites juridictions. Elle doit passer par l'auditeur. Cette privation viole le principe du droit de la personne à une justice équitable qui implique le droit d'accès effectif.¹⁴²⁶ C'est dans ce sens qu'il existe, dans le cadre de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, un processus de démilitarisation progressive de la justice qui se justifie par le non-respect des droits et des libertés fondamentaux par les tribunaux militaires. En effet, en RDC l'organisation et le fonctionnement de ces juridictions sont calqués sur ceux des juridictions de droit commun dites civiles. Mais elles prennent en compte la spécificité militaire qui se manifeste sur le plan organique, juridique, éthique et politique. Sur le plan de la compétence matérielle et personnelle, l'article 76 du Code de justice militaire stipule que « les juridictions militaires congolaises sont compétentes uniquement à l'égard de l'action publique née des infractions purement militaires et des personnes qui leur sont assimilées pour des faits commis pendant ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ».¹⁴²⁷ Au regard des faits ou des justiciables de ces juridictions, ce sont des tribunaux d'exception, c'est-à-dire « des tribunaux dont la compétence est limitée aux seules infractions ou aux seuls délinquants que la loi leur a spécialement déferés ».¹⁴²⁸

Il est important de signaler qu'en novembre 2002, ce Code a été réformé en le scindant en deux codes par la loi n° 23/2002 du 18 novembre 2002 : le Code judiciaire militaire et le Code pénal militaire, consacrant la réforme de la justice militaire en RDC. D'après Akele Adau, l'éclatement du Code de justice militaire entre un Code judiciaire militaire et un Code pénal militaire est dicté par les besoins d'une meilleure lecture et d'une meilleure interprétation de la loi sur la justice militaire.¹⁴²⁹ Il permet en outre une comparaison plus claire avec le droit commun.¹⁴³⁰ La conséquence directe de cette réforme a été la cessation de fonctionnement de la Cour d'ordre militaire, cette juridiction d'exception qui a existé de 1997 à 2002 et qui avait pour mission d'appliquer les peines du Code de justice militaire et celles du Code pénal ordinaire et dont les décisions n'étaient susceptibles ni d'appel ni d'opposition. La suppression avait déjà été demandée par les délégués du peuple à la Consultation nationale, organisée par le pouvoir à Kinshasa, du 29 février au 11 mars 2000. Les mêmes délégués avaient demandé la réhabilitation des juridictions militaires traditionnelles, dont les tribunaux militaires de police, les tribunaux militaires de garnison, les cours militaires et les cours militaires opérationnelles ainsi que la haute cour militaire. À son époque, cette Cour d'ordre militaire s'était saisi des cas des journalistes qu'elle avait condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement. Le cas de

¹⁴²⁴ A. LIKULIA BOLONGO, « Droit pénal militaire zaïrois. L'organisation et la compétence des juridictions de forces armées », Paris, LGDJ, 1977, pp. 50- 52.

¹⁴²⁵ J.B. HERZOG, « Juridictions militaires ou tribunaux de droit commun », in R. S.C. D.C., 1962, p. 43.

¹⁴²⁶ Voir à ce sujet, l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH précitée.

¹⁴²⁷ Article 76 du code de justice militaire.

¹⁴²⁸ MERLE et A. VITU, « Traité de droit criminel », T. II, Paris, Cujas, n° 534 et s. p. 613.

¹⁴²⁹ P. AKELE ADAU, « Réforme de la justice militaire en RDC : le nouveau droit judiciaire et pénal militaire transitoire : un soft landing pour la Cour d'ordre militaire », article publié in Congo-Afrique, Kinshasa, 2002, année 42, n° 369/370, p. 547-568.

¹⁴³⁰ Idem.

Freddy Loseke, directeur de la Libre Afrique, illustre la situation désastreuse de la liberté de la presse à son temps. Ce journaliste a été plusieurs fois fouetté en détention et condamné à trois ans de prison par la même Cour pour son article concernant un coup d'État, lequel, prétendait-il, était en préparation.

1. Les caractères des juridictions militaires congolaises et les raisons militent pour leur suppression

Ces juridictions trouvent leur raison d'être dans le but d'assurer une discipline rigide qui échappe aux juridictions de droit commun. L'histoire de la RDC renseigne que ce sont également des juridictions politiques qui servent à asseoir les différents régimes. On peut citer le cas du tribunal militaire d'exception créé par l'ordonnance-loi n° 66/338 du 30 mai 1966 qui jugea « les conjurés de la Pentecôte » et, Pierre Mulele en 1968. Il en est de même de la Cour d'ordre militaire (COM) qui a condamné la majorité des personnes accusées (y compris les civils) dans l'assassinat du président Laurent-Désiré Kabila à la peine de mort. Les juridictions militaires sont des juridictions extraordinaires, c'est-à-dire créées dans des situations exceptionnelles. On peut citer le cas des cours martiales instituées par l'ordonnance-loi n° 49 du 29 février 1964 dans les régions déclarées en état d'exception et les conseils de guerre opérationnels.

L'absence des voies de recours, l'arbitraire du juge militaire, l'absence d'indépendance et sa dépendance à l'égard de l'exécutif, dont le ministre de la Défense nationale, sont autant des griefs qui les caractérisent. La justice militaire est ainsi comprise comme un outil de commandement de ce dernier. Cette même justice est ineffective de ce fait et reste fondée sur un cadre législatif totalement anachronique et contraire aux normes constitutionnelles et internationales relatives au droit à un procès équitable. Elles étendent leur compétence sur les civils dont les journalistes, se livrant parfois à l'arbitraire car les civils ne comprennent pas le langage militaire. Mais aussi leur organisation et leur fonctionnement sont susceptibles de violer les droits élémentaires du justiciable. En effet, le siège ne comporte lors d'une audience, qu'un seul magistrat militaire formé, les autres membres étant des militaires de carrière ne connaissant rien du droit pénal militaire, supérieurs en grade que le prévenu. Tous ces griefs constituent les raisons qui militent à la suppression de ces juridictions qui font double emploi avec les juridictions de droit commun.

2. La suppression des juridictions militaires et le maintien des conseils de guerre opérationnelle

La réforme amorcée en 2002 a laissé tout entier ces griefs et nous estimons qu'elle est insuffisante dans la mesure où elle n'a pas apporté de solution à tous ces problèmes soulevés par l'analyse du Code de justice militaire. La démocratie naissante en RDC exige que la justice soit commune pour tous les citoyens, militaires, policiers, journalistes, fonctionnaires, politiques, paysans, etc. Il en va du principe de l'égalité de tous devant la loi et devant le juge qui se veut impartial et indépendant dans un État de droit. La démocratie est un ensemble de valeurs locales, nationales et internationales visant de prime abord l'épanouissement du citoyen et sa dignité en tant que personne humaine.¹⁴³¹ Pour protéger ces valeurs, il faut une loi et une justice pour tous, impartiale, fondées sur les normes universellement acceptées.

Pour le renforcement de la démocratie et la protection de la liberté d'expression et de la presse, le législateur congolais fera œuvre utile en supprimant ces juridictions dont les compétences seront dévolues aux tribunaux de droit commun car l'armée ne constitue pas un corps particulier méritant une

¹⁴³¹ C'est nous qui le disons.

justice en marge de la justice civile ou commune pour tous les citoyens. Pour maintenir la discipline et l'unité de commandement en temps de guerre, il devra réformer le Code pénal militaire en instituant seulement les conseils de guerre opérationnels et en intégrant les principes énoncés par la Constitution de 2006 et les normes internationales en matière de justice et de procès équitable. Le même Code fera référence au droit international humanitaire.

Section 5 — L'intégration en droit congolais de l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 relatif au droit humanitaire

En période anormale de guerre, les autorités publiques devront prendre des mesures concrètes de protection et de sécurité des journalistes et autres professionnels des médias. Pour renforcer la sécurité du journaliste congolais dans sa mission d'informer le public, l'État devra ériger les attaques, les meurtres et les assassinats de journalistes en crime de guerre tel que le veut l'article 3, commun aux quatre conventions de Genève de 1949 qui constitue le « minimum »¹⁴³² du droit humanitaire et qui a été complété d'une façon détaillée par le Protocole II de Genève de 1977. En effet, cet article est important dans la mesure où il peut être considéré comme faisant partie du droit coutumier et même comme relevant du jus cogens, tant les valeurs qu'il protège sont essentielles. Cet article interdit en tout temps et en tout lieu les atteintes portées à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre et la torture, les prises d'otages, les traitements dégradants ou humiliants, les condamnations, les exécutions sommaires, etc. Cette proposition découle du § 7 de l'article 45 de la Constitution de la RDC, aux termes duquel : « L'État a l'obligation d'intégrer les droits de la personne humaine dans tous les programmes de formation des forces armées, de la police et des services de sécurité ».

Les récents rapports de JED (Journalistes en danger) et de RSF attestent des risques que courent quotidiennement les professionnels des médias congolais. Ils sont exposés aux menaces, intimidations, voire à des assassinats, meurtres de tout genre par les forces armées, les forces de la police nationale et celles de sécurité aux fins de museler l'exercice de leur droit à une presse libre. Ces actes constituent, ni plus ni moins, des atteintes à leurs droits fondamentaux en tant que citoyens au même titre que tout autre citoyen congolais. L'apprentissage des droits de l'homme dans toutes ces formes est d'une extrême nécessité étant donné le rôle que doit jouer l'information dans la jeune démocratie au Congo. Ainsi, une attaque délibérée qui causera la mort ou une atteinte grave à l'intégrité physique d'un journaliste ou un d'autre professionnel des médias constituera un crime de guerre. La possession d'une carte d'identité de journaliste en mission périlleuse n'est pas nécessaire. La protection sera la même dans les conflits internes. Le journaliste qui tombera aux mains de l'ennemi devient prisonnier de guerre.

La violation des conventions de Genève sera ainsi de nature à engager la responsabilité pénale des individus qui en sont les auteurs, indépendamment de la question de savoir si ces violations étaient ou non réprimées par l'État. Et si elle provient de l'État, sa responsabilité sera engagée internationalement. En effet, cette violation constitue un crime de droit international, plus précisément, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, imprescriptible en application d'une convention de l'ONU de 1968. Ce crime peut, bien entendu, être réprimé par des juridictions nationales mais l'instrument idéal de répression est offert par les juridictions internationales. L'on sait la complaisance des autorités nationales dans la commission de pareils crimes et leur semblant de justice. La parodie de justice dans le procès du journaliste de la Radio Okapi, Monsieur Serge Maheshe, assassiné à Bukavu par des hommes en armes est révélatrice de cette complaisance et jette un discrédit sur la justice nationale congolaise.

Ainsi, la protection des professionnels des médias se trouvera renforcée et chaque fois qu'un journaliste sera assassiné, le juge congolais appliquera non plus le droit commun mais ces

¹⁴³² Rapport annuel des RSF de 2007 sur la liberté de la presse en RDC, URL : <https://rsf.org>

Conventions régulièrement ratifiées. En effet, le rapport des Reporters sans Frontières (RSF) rendu public à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, le 3 mai 2007, a inquiété tout observateur averti. Le bilan est plus alarmant puisque la répression subie par les médias en RDC est qualifiée et prouvée comme étant mauvaise. Il est dès lors impérieux que l'accent soit mis sur la nécessaire protection de ceux qui veulent établir la vérité sur les violations des droits de l'homme et autres agissements du pouvoir qui doivent être connus du public. Cette préoccupation s'étend aussi bien à l'égard des autorités publiques (politiques, militaires, judiciaires, etc.) que vis-à-vis de certains groupes privés, tels les miliciens qui polluent la vie d'autrui et méprisent la vie humaine.

Les médias ne peuvent jouer leur rôle de « chien de garde » de la démocratie ou du pouvoir ou tout au moins de la sauvegarde des droits essentiels de l'individu que si certaines garanties leur sont effectivement accordées. Comme l'a écrit Guedj : « le pouvoir informationnel est le seul contrepoids efficace aujourd'hui à l'omnipotence des exécutifs, la seule source d'énergie où peuvent s'alimenter les vieilles instances du contrôle parlementaire ». ¹⁴³³ L'amélioration et le renforcement des capacités institutionnelles, législatives et réglementaires de la presse nationale publique et privée constituent un facteur promotionnel de la liberté d'information et d'expression. Ils permettront à tout citoyen congolais d'avoir accès à l'information et de forger une opinion en s'exprimant librement. Ainsi, les moyens d'information et de communication redeviendront de véritables moyens de démocratisation et de progrès socio-économique de la nation.

¹⁴³³ A. Guedj, « La protection des sources journalistiques », Bruxelles, Bruylant, 1998 citant F.F. REVEL, « Ni Marx, ni Jésus », éd. Robert Laffont, 1971, p. 179.

TITRE II — DU POINT DE VUE DE LA PROFESSION ET DES PROFESSIONNELS DES MÉDIAS

Selon la principale association de journalistes du Québec, une information d'intérêt public nécessaire à la démocratie est une « information crédible, indépendante, originale et vérifiée qui porte sur les affaires de notre société. Elle est cueillie et diffusée selon les normes déontologiques bien définies. Le public qui la reçoit peut s'y être fier puisque c'est pour lui qu'elle est faite et non pour servir des intérêts privés ou canaliser son pouvoir d'achat ».¹⁴³⁴ Nous pouvons reformuler ces considérations sous la forme de critères selon lesquels sera d'intérêt public l'information :

- 1° qui concerne un grand nombre de citoyens d'un pays ;
- 2° dont la diffusion est plus significative que néfaste pour le plus grand nombre ;
- 3° qui est utile pour éclairer les citoyens dans les choix qu'ils ont à faire quant à leurs comportements politiques, sociaux, économiques et autres ;
- 4° qui favorise la participation à la vie démocratique ;
- 5° qui concerne le fonctionnement d'institutions publiques ou l'utilisation de fonds publics ;
- 6° qui est de nature émancipatrice ;
- 7° qui a un lien direct avec la sphère publique ;
- 8° qui mobilise de l'intérêt social

L'idéal journalistique repose sur un bon nombre de prescriptions dont certaines concernent directement la substance des messages qui seront diffusés par les professionnels des médias tandis que d'autres portent sur les relations des journalistes avec les autres acteurs sociaux qui jugent de la crédibilité de leur rôle dans la société. Pour que les médias jouent leur rôle social de soutien à la démocratie, les messages qu'ils diffusent doivent être sérieux, crédibles, porter sur des sujets d'intérêts publics (et non sur des sujets d'intérêts privés), objectifs et respecter le principe de la séparation des genres, de la rigueur et de l'exactitude. Si la protection de la liberté d'expression de médias demeure essentielle pour le développement de la démocratie, il n'est pas moins important de se rendre compte que les médias eux-mêmes peuvent servir à promouvoir des tendances antidémocratiques dans la société. Il en est ainsi lorsqu'ils deviennent les porte-parole des responsables politiques, répandant des messages agressifs ou appelant à la haine raciale ou encore à la xénophobie. Les tristement célèbres Radio et télévision de mille collines (la RTL) et la Radio « Muhabura » au Rwanda servent d'exemple de ces médias liberticides. Pour éviter ce militantisme ou cet amateurisme, la presse congolaise se doit d'assurer une information de qualité basée sur la formation des journalistes, leur déontologie et leur indépendance.

¹⁴³⁴ Fédération professionnelle des journalistes du Québec (2001), « Mémoire sur les impacts des mouvements de propriété dans l'industrie des médias, Montréal, p. 3, in www.cahiersdujournalisme.net

CHAPITRE I — LA PROFESSIONNALISATION DES MÉDIAS CONGOLAIS

La pratique du journalisme repose sur certains principes fondamentaux et universels qui ne doivent jamais être transgressés, à savoir : l'exactitude de l'information, son équilibre, sa clarté, son objectivité (distinction entre les faits et les commentaires), le respect des personnes et la protection des sources d'information. À ces principes journalistiques, s'ajoutent les qualités d'un bon journaliste, notamment, la rigueur, l'honnêteté, la précision, la curiosité, la rapidité et la neutralité, etc. Le journaliste congolais devra savoir-faire une enquête, recouper ses sources, rapporter objectivement des faits précis, les analyser, en tirer une synthèse. L'idéal serait que le journaliste s'arme de rigueur, d'honnêteté, d'objectivité et de précision dans le traitement de l'information, ce qui témoigne d'ailleurs du professionnalisme de son action.

En effet, la crédibilité d'un journal, d'un organe de presse, repose sur sa capacité à diffuser une information avérée et précise. Aussi, la publication d'une information vérifiée est la garantie du sérieux, de la rigueur et de la bonne foi du journal ou de l'organe de presse. Ce sont ces principes et ces qualités décrits ci-dessus qui constituent effectivement le socle du professionnalisme des médias. À cet effet, Geoffrey Nyarota, ancien rédacteur en chef du journal « Daily News » souligne : « Pierre angulaire de la démocratie et du développement, la liberté de la presse n'a de sens que s'il existe un corps de journalistes convenablement formés et exerçant leur métier avec professionnalisme. Sans les compétences et le savoir-faire de journalistes professionnels, la presse ne pourrait mener des campagnes efficaces en faveur du développement économique, de la démocratie et d'une conduite responsable et transparente des affaires publiques et pour la fin des violations des droits des citoyens ». ¹⁴³⁵

En RDC, la presse souffre d'un déficit d'image, de crédibilité et de professionnalisme, dû à plusieurs facteurs. Elle est accusée d'être une presse partielle ou partisane qui garde le silence sur certaines situations ou en dramatise les contours et pratique dans la plupart des cas, un journalisme superficiel, généralement corrompu et partisan. Les journalistes congolais devront donc avoir les compétences et les qualités nécessaires pour collecter, traiter et diffuser une information de qualité enviée par le public et posséder également le jugement et l'intégrité indispensables pour la transmettre aussi objectivement possible. La presse ne peut influencer sur le processus de démocratisation en cours et le développement du pays sans des journalistes correctement formés et capables de discernement. L'enseignement du journalisme en RDC devra pouvoir être organisé comme ailleurs, en Belgique notamment. Il sera utile de donner aux étudiants en journalisme des cours de base sur le droit des médias ou sur des connaissances générales en leur permettant de se spécialiser dans un tel ou tel autre domaine d'activité.

Section 1 — La formation des journalistes et des professionnels des médias

Le but de l'information c'est de rapporter les faits, c'est d'éduquer, c'est former mais pour bien former, bien éduquer, il faut être soi-même bien éduqué et bien formé d'abord car on ne peut donner que ce qu'on possède. Un scientifique africain, Chris Nwamo, confirme ce rôle de l'information : « Ce sont seulement les hommes et les femmes éduqués, informés et courageux qui peuvent protéger les libertés étant donné que le courage lui-même découle des idées que seuls les esprits pensants peuvent générer. L'éducation exige la réflexion, la créativité mais aussi la communication efficace à travers les

¹⁴³⁵ G. NYAROTA, lauréat du Prix UNESCO Guillermo Cano World Press 2002, et ancien rédacteur en chef du journal « Daily News » au Zimbabwe, discours lors de son attribution dudit prix, 2002, in www.unesco.org

moyens appropriés ».¹⁴³⁶ Parfois dans les pays qui promeuvent la liberté de la presse, aucun diplôme n'est exigé pour exercer la profession de journaliste. Un stage dans un ou plusieurs médias peut être toutefois requis mais la formation des professionnels des médias leur permet en effet de susciter en eux l'esprit critique, d'avoir conscience de leurs responsabilités sociales et politiques, d'avoir une pensée logique, analytique et créative. Des connaissances techniques sont de plus en plus souvent nécessaires (quand elles ne sont pas exigées), en raison de la complexité croissante des sujets traités. Un journaliste doit alors posséder une capacité à comprendre et à retranscrire en termes intelligibles une information a priori difficile afin qu'elle ne demeure pas réservée à un cercle d'initiés.

L'article 7 de l'ordonnance-loi n° 81/012 du 2 avril 1981 portant statut des journalistes Zaïrois reste clair à ce sujet « Le recrutement s'effectue sur concours. Toutefois, il peut se faire sur titre en faveur des journalistes professionnels et des candidats diplômés d'une école de journalisme. Aucun organe d'information n'est autorisé à employer à temps plein d'autres personnes en dehors des journalistes professionnels et stagiaires dans la collecte, le traitement ou la diffusion des nouvelles ou des idées... Tout recrutement doit faire l'objet d'une publicité préalable ». Il s'agit d'une sélection objective des candidats journalistes qui doivent être reconnus de bonnes vie et mœurs et qui doivent avoir terminé au moins, à la date du concours, le cycle des études secondaires ou équivalentes, dit le même article in fine. Outre la formation, Jean-Luc Michel ajoute comme critères objectifs de recrutement, « l'écoute des autres, la négociation, l'autonomie, la créativité et l'originalité, le sens d'organisation, la rigueur, l'humilité, la curiosité, la culture générale profonde et large, la confiance envers son entourage, le suivi des dossiers et des idées, la mobilité intellectuelle et physique, etc. ».¹⁴³⁷

La résolution n° 2 sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme adoptée en décembre 1994 par la quatrième Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, dont le principe 5a, se réfère au développement de systèmes de formation professionnelle de haute qualité pour les journalistes. Elle fait de la formation des journalistes une priorité compte tenu de la responsabilité sociale de la presse d'information, de l'évolution des techniques et des connaissances et de l'indispensable indépendance de la fonction.¹⁴³⁸

Mais, en RDC dans le concret, des critères subjectifs orientent bon nombre d'éditeurs et directeurs généraux dans le recrutement des journalistes. Les relations personnelles de fraternité ou d'amitié, les recommandations ou la capacité de rapporter des fonds et non l'information sont autant de critères qui guident les propriétaires des maisons de presse dans ledit recrutement. Pourtant, la mission d'information reconnue aux médias est un élément capital dans tout État de droit démocratique pour la laisser s'accomplir par n'importe qui. La société démocratique que le Congo cherche à construire exige du journaliste une formation à haut niveau. C'est la garantie même de la conquête et de l'exercice de la liberté de la presse. Ce métier exigeant qui requiert des compétences scientifiques et techniques spécifiques, doit cesser d'être, au Congo, celui que l'on exerce lorsqu'on a échoué ailleurs tant sur le plan scolaire que professionnel. Les rédactions ne doivent pas demeurer des lieux où l'on case des amis, des frères ou des sœurs, tout simplement parce qu'ils ne peuvent pas trouver un emploi ou en attendant de trouver un emploi convenable dans des secteurs de leur compétence.

Dans ce pays toujours, « les dérives et lacunes des médias doivent sans doute beaucoup au manque de formation des journalistes »¹⁴³⁹. Rares sont les journalistes qui peuvent réussir professionnellement dans le domaine de la communication de masses sans maîtriser la théorie et la pratique de vastes zones de connaissances qui englobent les éléments fondamentaux du métier. Ce manque de maîtrise explique sans doute largement la mauvaise qualité qui caractérise certains médias et journalistes congolais. Le journaliste veut imposer sa vision du fait au lecteur, sa morale propre mais oublie de lui rapporter ledit fait. L'objectivité, l'honnêteté et la neutralité du reportage en prennent un sérieux coup. En effet, il n'est pas étonnant de constater que dans la plupart des journaux congolais, le lecteur parcourt tous les

¹⁴³⁶ C. NWAMO, « Processus de démocratisation en Afrique : quels espoirs ? », dans « AUA », janvier-avril 2000, pp. 1-2.

¹⁴³⁷ J.-L. MICHEL, « Les professions de la communication. Fonctions et métiers », Paris, Ellipses, 2004, p. 40.

¹⁴³⁸ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 763.

¹⁴³⁹ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 126.

articles d'une édition sans y apprendre la moindre information, le moindre fait. Lorsque certains articles contiennent des informations, celles-ci sont confinées dans les tous derniers paragraphes sinon dans la dernière ligne d'un très long texte.

Les médias congolais souffrent sérieusement du manque de formation de leurs animateurs. Si on peut se réjouir du fait que la plupart des cadres dirigeants du secteur sont des professionnels confirmés, parfois des personnes bien formées, force est de constater que les équipes rédactionnelles pèchent à la fois du côté formation (beaucoup de journalistes sont entrés dans la profession sur le tas) et du côté de l'expérience vue la jeunesse des effectifs.¹⁴⁴⁰ Cette formation concernera plusieurs secteurs : construction de la grille des programmes, élaboration d'un projet éditorial, compétences journalistiques liées à la présentation d'un journal, à l'animation des émissions, au commentaire politique et à la critique spécialisée dans des domaines aussi divers que les sports, les sciences ou encore l'économie, l'environnement, etc.

La RDC dispose de plusieurs institutions chargées de la formation dans le secteur des médias et de la communication en général mais toutes font face à d'énormes problèmes : carence totale d'infrastructure, matériel vétuste, la démotivation des enseignants aux connaissances obsolètes ou manque d'enseignants, l'inadéquation des programmes, la surpopulation estudiantine, etc. Pour parer à ce manque de professionnalisme, le gouvernement congolais devra renforcer les capacités de fonctionnement de l'Institut facultaire pour les sciences de l'information et de la communication, l'IFASIC. Concrètement, cela n'est possible que par la nomination de professeurs compétents dans ce domaine où règne un favoritisme qui fait baisser le niveau de l'enseignement. Il faudra ensuite renouveler les matériels didactiques en construisant d'autres auditoriums de cours pour lutter contre le surpeuplement des salles de classe. Nous pensons que l'État congolais devra aussi créer d'autres institutions de formation journalistique dans les différentes provinces où il faudra adapter le programme d'enseignement en y intégrant les principes universellement acceptés. Il est évidemment question de volonté politique et surtout de prise de conscience sur l'importance de l'information dans cette démocratie que les Congolais attendent de tous leurs vœux. Il devra allouer des moyens suffisants permettant à ces institutions de renouveler leurs matériels et de payer les enseignants selon le barème officiel de l'État.

Section 2 — Le recyclage des professionnels des médias

La formation professionnelle des journalistes et autres professionnels des médias ne sera évidemment pas parfaite si elle n'est pas suivie d'un accueil et d'un stage sérieux au sein des entreprises de presse en début de carrière professionnelle et si elle n'était pas complétée par une formation permanente et continue tout au long de la carrière.¹⁴⁴¹ Selon Le Larousse de poche, le recyclage est « une formation complémentaire donnée à des travailleurs pour leur permettre de s'adapter aux progrès industriels et scientifiques ». ¹⁴⁴² Dans le domaine des médias, recycler, signifie, une remise à niveau des professionnels des médias pour leur permettre de s'adapter par exemple aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), aux nouvelles législations tant nationales qu'internationales, aux nouvelles techniques et méthodes de l'information ou de la communication et de produire une information de qualité.

En Belgique, conformément à l'article 2, d, de la Convention collective de travail entre l'APJ et la JFB, « les éditeurs se déclarent également disposés à prévoir le temps et les moyens nécessaires à la formation permanente des journalistes professionnels ». En RDC, le Code de déontologie des

¹⁴⁴⁰ CFI, Canal France International, « Le média télévision en Afrique aujourd'hui. Marchés, concurrence et développement », Paris, septembre 2005. Étude réalisée par AREA, terrains et recherche, rapport cité par KASONGO M. Y., op. cit., p. 218.

¹⁴⁴¹ S. HOEBEKE et B. MOFFE, op. cit., p. 764, citant l'article 2 de la Convention collective de travail entre l'APJ et la JFP

¹⁴⁴² Le Larousse de poche, Paris, Larousse/VUEF, 2002, p. 684.

journalistes congolais, dans sa partie réservée aux droits du journaliste, dispose que « le journaliste a droit à la formation permanente à charge de son employeur, notamment par des stages de recyclage et de perfectionnement au pays ou à l'étranger ».¹⁴⁴³ En l'état actuel de cette problématique, il existe en RDC, outre, les sessions de formation ponctuelles organisées par les partenaires des médias congolais (organismes de coopération : Gret, Coopération française/RFI, Coopération belge, néerlandaise, britannique, UNESCO, USAID, Fondation Konrad, Adenauer, etc.) sur le perfectionnement des professionnels, l'Institut congolais de l'audiovisuel, l'ICA, anciennement Studio-École de la Voix du Zaïre, la SEVOZA. Cet institut a pour mission de former des spécialistes sur deux ans dans quatre filières : animation et production radio, prise de vue, montage et réalisation TV, documentation et filière technique.¹⁴⁴⁴ Ce centre comme toutes les autres institutions de formation, n'est pas épargné par la vétusté du matériel, l'incompétence et l'amateurisme des formateurs. Il en va de même pour le Centre de formation professionnelle en audiovisuel, le CFPA, dans la ville portuaire de Matadi, dans la province du Bas-Congo. Cette structure a pour mission de former des producteurs, réalisateurs, opérateurs de prise de vue et de prise de son, sur une durée de neuf ans.¹⁴⁴⁵

Compte tenu de l'importance du recyclage des professionnels des médias congolais, cette mission sera confiée à une des organisations professionnelles des médias congolais. Il lui faudra des moyens suffisants pour parer à toutes ces entraves au fonctionnement des structures actuelles de formation permanente. En outre, la qualité des formateurs est un autre défi à relever par la future Commission de recyclage et de formation pour répondre à la question de « qui forme qui ? ». Il est nécessaire de protéger non seulement le journaliste congolais mais aussi son activité afin de garantir au public une information complète sur les questions pour lesquelles les citoyens sont appelés à se prononcer. Il ne nous apparaît pas souhaitable cependant de limiter la protection de la loi sur la presse aux journalistes liés par un contrat de travail à une entreprise de presse. D'une part, cela aurait pour effet d'écarter de nombreux professionnels et collaborateurs qui travaillent sans contrat, d'autre part comme le terme entreprise s'entend généralement d'une organisation à caractère commercial, les journalistes bénévoles des médias communautaires pourraient être privés de la protection envisagée.

La question de savoir qui exerce, dans un cas donné, l'activité journalistique ne peut être qu'une question de fait. La reconnaissance comme journaliste devrait résulter des circonstances. Pour se prévaloir des règles en la matière, une personne devrait démontrer son état et établir qu'elle a déjà publié ou diffusé des textes en qualité de journaliste. Enfin, face aux nécessités d'une formation classique permanente, de nouveaux apprentissages, de l'acquisition des capacités nouvelles dans la collecte, le traitement et la diffusion des informations ainsi que la formation des formateurs et une professionnalisation efficiente des agents de communication, les actions suivantes devront être envisagées :

- 1° la restructuration des institutions de formation et de perfectionnement des professionnels de la presse de manière à adapter le contenu des enseignements aux besoins réels de la profession ;
- 2° la révision des programmes d'études journalistiques de manière à les rendre multidisciplinaires et de manière à promouvoir les spécialisations journalistiques ;
- 3° la conception d'une planification de formation des journalistes et des travailleurs de l'information afin d'accroître le rendement technique et professionnel des communicateurs ;
- 4° l'octroi de bourses d'études ou d'excellence par le gouvernement, etc.

¹⁴⁴³ Observatoire des médias congolais, « Code de déontologie des journalistes en RDC », Kinshasa, Centre Catholique Nganda, 2004, p. 13.

¹⁴⁴⁴ KASONGO MWEMA YAMBA YAMBA, op. cit., p. 222.

¹⁴⁴⁵ Ibid.

CHAPITRE II — DU STATUT ET DE L'INDÉPENDANCE DU JOURNALISTE CONGOLAIS

L'indépendance du journaliste est un critère fondamental qui caractérise toute activité médiatique.¹⁴⁴⁶ Tout journaliste doit être indépendant tant vis-à-vis des pouvoirs publics ou privés qu'à l'encontre de ses informateurs, des annonceurs ou de son employeur.¹⁴⁴⁷ Sous un angle individuel, l'indépendance du journaliste se vérifie à plusieurs niveaux : indépendance idéologique, philosophique et politique d'une part et l'indépendance économique, commerciale d'autre part.¹⁴⁴⁸ Les compétences professionnelles du journaliste ne sont pas les seuls facteurs qui peuvent assurer son indépendance par rapport aux pouvoirs publics, aux pouvoirs économiques, à ses pairs ou au public. Celle-ci est aussi tributaire de son statut, de ses conditions de vie et de travail et de l'autorégulation de sa profession.

Section 1 — Le statut du journaliste en RDC

La presse joue un rôle fondamental dans une démocratie. Dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, elle doit communiquer des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général.¹⁴⁴⁹ De ce fait, la presse a le rôle de « chien de garde » de la société démocratique.¹⁴⁵⁰ Il s'ensuit que la liberté d'un journaliste de diffuser ses opinions diffère de celle d'un individu privé. Les deux personnes jouissent de statut différent en matière de liberté d'expression. En assumant une mission d'intérêt public, celle d'informer ses concitoyens des affaires de l'État, le journaliste doit être plus protégé chaque fois qu'il fait face à toute pression de tout bord (l'entreprise de presse qui l'emploie, la corporation, l'État et le citoyen) qui risque de le détourner de cette mission fondamentale. Si compte tenu du rôle indispensable de la presse, la loi protège spécialement celle-ci, elle ne peut s'affirmer que si les hommes et les femmes qui en assurent la mise en œuvre sont aussi juridiquement protégés. Il faut également que leur situation sociale contribue à leur indépendance dans le traitement et la diffusion de l'information.

En RDC, la situation du journaliste, en raison des facteurs sociopolitiques particuliers, n'est pas favorable à l'exercice de la profession à cause d'un manque criant d'indépendance professionnelle, conséquence d'une pression multiforme. Dans ce pays, une distinction existe entre le journaliste d'État (employé dans les médias d'État dits publics) et le journaliste des organes privés. Les motivations et les contraintes de travail ne sont pas toujours les mêmes. Le journaliste employé par les médias d'État est généralement un fonctionnaire soumis au pouvoir hiérarchique. Sa liberté et son indépendance doivent être constamment conquises en raison de la tendance du politique à orienter l'information en faveur du système en place par la subordination des hommes des médias. Soumis au pouvoir hiérarchique, le journaliste fonctionnaire se révèle être dans la pratique, un privilégié sans privilèges que l'arme redoutable de l'information qu'il détient ne soustrait pas pour autant des relations problématiques et équivoques avec le pouvoir politique. Ainsi, des principes nobles du métier comme l'indépendance d'esprit et d'objectivité dans le traitement de l'information sont sacrifiés par cette relation.

En effet, lorsqu'au nom de ces principes qui guident son métier, le journaliste congolais en arrive à analyser une information dans un sens contraire aux intérêts du pouvoir politique dominant, il est vite

¹⁴⁴⁶ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op.cit., p. 769

¹⁴⁴⁷ Idem.

¹⁴⁴⁸ Ibid, p. 792.

¹⁴⁴⁹ Cour. eur. D. H., arrêt Handyside c. Royaume-Uni du 7 décembre 1976, précité.

¹⁴⁵⁰ Cour eur. D. H., arrêt De Haes et Gijssels c. Belgique du 24 février 1997, req. n° 19983/92, R.D.A., 1997-I, §. 37 et Cour. eur. D. H., arrêt Bergens Tidende et autres c. Norvège du 2 mai 2000, §. 49, cités par K. LEMMENS, op. cit., p. 150.

catalogué comme un opposant, avec tous les risques qu'il peut encourir dans le déroulement de sa carrière. Ainsi, des classifications de journalistes en journalistes du « pouvoir » et en journaliste de « l'opposition » se font remarquer dans les rédactions congolaises. Une telle situation affaiblit le journaliste et la profession, la solidarité entre journalistes et par conséquent, la presse congolaise dans l'accomplissement de sa mission. Selon Serge Théophile Balima de l'École supérieure du journalisme et de la communication de l'université d'Ouagadougou au Burkina Faso : « les journalistes congolais représentent des porteurs de malles, exposés par conséquent aux pouvoirs politiques et aux pouvoirs d'argent ».¹⁴⁵¹ Il faut en conclure que la situation du journaliste congolais est déjà une grande entrave à son action.

La situation n'est pas toujours différente pour le journaliste congolais dans les organes privés de la presse congolaise. Le patron de l'entreprise de presse devient le nouveau potentat à la place du pouvoir politique qui admet difficilement un traitement de l'information qui ne serait pas en adéquation avec la sensibilité politique ou la ligne éditoriale de l'organe. La clause de conscience n'est pas reconnue au journaliste congolais. La plupart des organes privés fonctionnent comme des structures du secteur informel :

- 1° absence d'un statut du personnel ;
- 2° absence d'un contrat de travail ;
- 3° absence d'une grille salariale ;
- 4° non-déclaration au régime de sécurité sociale ;
- 5° aucune garantie de carrière ou instabilité du personnel qui est à la merci du patron, etc.

Cette situation de précarité expose cette catégorie de journalistes au mercenariat de la plume, à la corruption que d'aucuns appellent en RDC, le phénomène « coupage ».¹⁴⁵² S'agissant personnellement du journaliste congolais, cette précarité se double d'une défaillance ou d'une absence au niveau de sa formation. L'absence ou l'insuffisance de formation adéquate est également à l'origine de nombreuses dérives ou dérapages d'ordre éthique et déontologique dans les médias congolais. Bien d'assassinats, meurtres ou des procès malheureux auraient été évités avec un minimum de maîtrise professionnelle. Les plateaux de télévision et de radio et les colonnes de journaux sont devenus des espaces de pugilat politique, de règlement de comptes personnels, de désinformation et de diffamation et d'incitation à la haine ethnique, en violation flagrante des règles les plus élémentaires de la profession et des obligations légales.

D'où la nécessité d'élaborer un statut qui protège juridiquement et socialement le journaliste congolais, tant il est vrai qu'il subsiste encore de la part des dirigeants congolais, des réflexes de l'État d'exception qui les conduisent à vouloir continger l'action de la presse. L'élaboration d'un nouveau statut ne vise pas seulement à améliorer les pratiques journalistiques et les conditions de travail du journaliste congolais. Elle vise aussi à limiter les risques liés aux assassinats, aux meurtres, aux arrestations et détentions arbitraires et à la multiplicité de procès qui sont souvent faussement justifiés par ces dérapages. Elle vise et constitue enfin, un moyen de combler le déficit de confiance entre le journaliste congolais et le public consommateur du message médiatique car la responsabilité sociale implique que le journaliste rende compte au public, prenne en considération ses exigences et ses attentes en matière de qualité de l'information.

En effet, en droit congolais, la protection et l'indépendance du journaliste sont prévues par l'ordonnance-loi n° 82-012 du 2 avril 1981 portant statut des journalistes œuvrant en République Démocratique du Congo. Selon cette ordonnance-loi, personne ne peut se prévaloir de la qualité de

¹⁴⁵¹ S. T. BALIMA, M. MATHIEN, « Les médias de l'expression de la diversité culturelle en Afrique », Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 25.

¹⁴⁵² Le phénomène coupage est une pratique journalistique courante en RDC qui consiste à recevoir des présents en espèce ou en nature pour écrire avec complaisance un article, réaliser un reportage, geler ou falsifier une information.

journaliste qu'en raison de son activité au sein d'une entreprise où, à la différence d'un journaliste indépendant qui n'appartient pas à une rédaction, elle se voue à la collecte, au traitement ou à la diffusion des nouvelles ou des idées, à la condition, bien sûr, qu'elle tire de l'exercice de cette profession, l'essentiel de ses revenus.¹⁴⁵³ Ce texte fait état de l'existence de deux catégories de journalistes et introduit une nuance différentielle dans le traitement statutaire ou contractuel destiné au journaliste attaché à une rédaction et au journaliste indépendant. Qu'il appartienne au secteur public de la presse, le journaliste des médias officiels est régi par le statut du personnel des agents de carrière des services publics de l'État, tantôt par les dispositions du Code de travail. C'est notamment le cas, à l'origine et en majeure partie, du personnel de la RTNC et, dans une proportion moindre, de celui de l'Agence congolaise de presse. Ce statut est complété par des conventions collectives.

Ceux des journalistes regroupés dans la catégorie des indépendants s'en remettent souvent aux dispositions des contrats à durée déterminée ou s'inscrivent dans des mutuelles professionnelles. Il n'y a guère longtemps, l'UNPC (Union nationale de la presse congolaise) a tenté l'expérience d'une telle mutuelle qui s'est révélée inopérante par la suite pour plusieurs raisons. Certaines dispositions contenues dans ce texte actuellement en vigueur visent les droits et les obligations du journaliste congolais. Il en est ainsi des articles 29, 30, 32, 35, relatifs à la rémunération, aux droits et aux avantages sociaux ou autres et des articles 40, 41, 42, relatifs aux devoirs d'un journaliste. C'est l'article 4 du même texte qui assure la protection de la profession journalistique et du journaliste : « Quiconque se sera attribué faussement la qualité de journaliste ou aura publiquement porté tout insigne ou emblème destiné à faire croire à l'exercice de cette qualité, sera puni conformément aux dispositions du Code pénal, livre II ». Dans le même ordre d'idées, l'article 6 énumère les situations qui entraînent d'office le retrait de la carte de presse.

Néanmoins, force est d'observer que l'ordonnance-loi n° 81-012 du 2 avril 1981 à laquelle nous faisons référence, n'a pas été abrogée par la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 qui régit actuellement l'exercice de la presse en RDC. En effet dans l'exposé des motifs de ce texte, il est dit qu'il a été jugé opportun d'élaborer un statut des journalistes dans le cadre des États généraux de la presse convoqués en 1995. Jusqu'à ce jour, il n'a pas été fait état de l'existence d'un tel texte. Pourquoi une autre loi à la place de celle du 2 avril 1981 relative au statut du journaliste congolais ? À en croire l'Institut Panos Paris, « cette loi est obsolète puisqu'elle a été élaborée dans un contexte où le pluralisme et les initiatives privées n'existaient pas ».¹⁴⁵⁴ Ce texte précisait que le journaliste congolais était avant tout « un militant du MPR, chargé de véhiculer les idéaux du parti ». Ce texte a été pris dans un contexte de dictature où la presse et les journalistes étaient « des instruments précieux du parti État et devaient continuer à bien remplir leur mission d'éducation, d'information et de formation » du public sur l'idéologie du MPR, parti état.

D'autres reproches portent sur le fait que ce texte, le seul portant statut des journalistes œuvrant en RDC, n'ait été coulé sous forme de loi, qu'il n'a pas été révisé pour être adapté au Code du travail, qu'il ne concerne qu'une catégorie de personnel des médias écrits et audiovisuels et surtout, qu'il ne fasse pas clairement la part des choses entre les compétences du ministère de l'Information, de l'organe de régulation et de la corporation proprement dite. Pour Nkubito, « Ni l'ordonnance-loi du 2 avril 1981 ni aucun autre texte juridique de l'époque ne définit apparemment les contours de la liberté d'expression du journaliste ».¹⁴⁵⁵ C'est pourquoi avec la libéralisation de fait du secteur médiatique, la Conférence nationale souveraine a émis une série des recommandations visant à réformer ce texte qui ne portait que sur la presse écrite et à redéfinir les principes et les structures de la communication conformément aux exigences d'une société démocratique. La commission de l'information de la CNS¹⁴⁵⁶ a, dénoncé la confiscation de la liberté d'expression, l'usage de la censure, la rétention de l'information, le mensonge et la falsification de la vérité, l'orientation, la manipulation et la partialité

¹⁴⁵³ Voir Article 2 de l'ordonnance-loi n° 82-012 du 2 avril 1982 relative au statut du journaliste congolais.

¹⁴⁵⁴ Institut Panos Paris, « La situation des médias en République démocratique du Congo », Kinshasa, avril 2004, p. 45, §.3.

¹⁴⁵⁵ E. BEBE BESHELEMU, op. cit., p. 35.

¹⁴⁵⁶ CNS, Conférence nationale souveraine.

de l'information qui ne correspond pas aux attentes de la population.¹⁴⁵⁷ En 1995, les états généraux de la communication ont demandé et préparé la révision de ce texte. C'est de ce processus qu'est issue la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 qui régit l'exercice de la liberté de presse en RDC mais ne régit pas le statut du journaliste congolais.

Il est donc urgent, compte tenu de l'importance de la mission du journaliste, que le nouveau Parlement congolais adopte une loi qui définit clairement le statut du journaliste congolais et qui tient compte du contexte sociopolitique actuel. On ne peut pas vouloir reconstruire une démocratie en plaçant un des acteurs principaux de celle-ci sur le banc de tout le monde. La nouvelle loi devra être adaptée au Code du travail actuellement en vigueur en RDC et tiendra compte des propositions du Congrès de la presse sur certaines questions urgentes comme les conditions de recrutement, l'octroi de la carte de presse, la rémunération, le régime disciplinaire, les droits syndicaux et la clause de conscience, etc. Le statut reconnu aux journalistes professionnels des médias du secteur public devra être reconnu aux autres journalistes des médias du secteur privé et communautaire pour autant qu'ils remplissent une mission de service public en informant les citoyens. Le journaliste congolais ne peut s'épanouir et fournir un travail de qualité qu'en évoluant dans le cadre d'un statut de la presse reconnu et stable, un statut que l'État doit élaborer en concertation avec les éditeurs et qui doit être respecté par les pouvoirs publics. Ce statut devra intégrer les normes internationales en la matière car la RDC a adhéré à plusieurs instruments internationaux relatifs au statut du journaliste, dont la Déclaration de Munich de 1971.

La nouvelle loi portant statut du journaliste congolais devra également intégrer le plan d'action des Nations unies sur la sécurité de journalistes et la question de l'impunité, adopté par le Conseil des chefs de secrétariats des organismes des Nations unies pour la coordination le 12 avril 2012, dans lequel les organismes, fonds et programmes de l'ONU sont invités à collaborer avec les États membres en faveur de l'instauration des conditions de liberté et de sécurité pour les journalistes et les professionnels des médias, en situation de conflit aussi bien qu'en temps de paix, en vue de renforcer la paix, la démocratie et le développement. Le but de l'intégration de ce plan est de garantir la sécurité de ceux qui joueront le rôle de sentinelle de la vie publique afin qu'ils puissent dénoncer ce qui ne va pas sans avoir à craindre des représailles. Ce sera un atout essentiel pour aider les médias congolais dans leur rôle de contrepouvoir et pour combattre la corruption institutionnalisée dans ce pays.

Section 2 — De l'amélioration des conditions de vie et de travail du professionnel des médias

La Fédération internationale des journalistes considère que « lorsque le journaliste vit dans la peur, la corruption et la pauvreté, il n'y a pas de liberté de la presse ».¹⁴⁵⁸ La nouvelle Constitution en son article 36 dispose que « L'état garantit le droit au travail, la protection contre le chômage et une rémunération équitable et satisfaisante assurant au travailleur ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine, complétée par tous les autres moyens de protection sociale, notamment la pension de retraite et la rente viagère. La loi établit le statut des travailleurs et réglemente les particularités propres au régime juridique des ordres professionnels et l'exercice des professions exigeant une qualification scolaire ou académique... ».

L'ordonnance-loi n° 81/012 du 2 avril 1981 portant statut des journalistes congolais a prévu deux principaux titres relatifs à la rémunération et à d'autres droits et avantages pécuniaires et sociaux. Cela suppose comme le veut l'article 20 de l'actuel Code de déontologie du journaliste congolais, que le journaliste a droit, non seulement au bénéfice des conventions collectives mais aussi à un contrat personnel de travail assurant la sécurité matérielle et morale de son travail ainsi qu'à un salaire correspondant au rôle social qui est le sien et suffisant pour garantir son indépendance économique.

¹⁴⁵⁷ La Commission de l'information, de la presse écrite et audiovisuelle s'est réunie à Kinshasa entre le 22 juin et le 27 août 1992.

¹⁴⁵⁸ Fédération internationale des journalistes (FIJ), in www.ifj.org

Dans la pratique cependant, moins sont les journalistes qui travaillent sous contrat de travail. Leur recrutement se fait sur base des critères subjectifs, parfois allant jusqu'à l'abandon définitif du salaire mensuel. La situation quotidienne du journaliste congolais est loin d'assurer son indépendance professionnelle et sa survie. La plupart des journalistes congolais assument leur mission sans contrat de travail. Ils sont abusés par leurs employeurs qui peuvent en changer comme ils veulent. Le journaliste qui est censé tirer le plus clair de ses revenus de la collecte, du traitement et de la diffusion de l'information, ne peut pas vivre de son métier. Il est constamment acculé à l'exercice du cumul de fonctions et quelques fois, à servir d'agent de communication des autorités, voire d'attaché de presse au service d'un individu ou d'une institution. Ce qui est contraire à l'esprit de la loi sur la presse et de la déontologie.

Mbaya Tshimanga nous note à ce sujet que « plusieurs journalistes congolais sont condamnés à la clochardisation et à une forme de mendicité qui ressemble parfois à du racket ».¹⁴⁵⁹ Cette même situation de misère du journaliste congolais a été observée par Marie-Soleil Frère, en ces termes : « La crise économique que traverse la RDC, aggravée par les pillages successifs (1991,1993), puis par les guerres dites « de libération » (1996-1997) puis « d'agression » (1997-2002), a plongé le pays dans une situation chaotique et désespérée. La corruption et la débrouille se sont généralisées, y compris dans les milieux de la presse. Pour nouer les deux bouts du mois, les journalistes sont obligés de faire des petits boulots ou, plus souvent, de vendre des espaces dans leurs colonnes à des politiciens locaux qui peuvent ainsi écrire ce qu'ils veulent, souvent avec l'aide des journalistes eux-mêmes ». C'est ainsi que c'est généralisé « le coupage, néologisme congolais utilisé pour désigner cette pratique qui consiste à octroyer aux journalistes venus couvrir un événement pour le compte de leur rédaction respective un cachet dont la hauteur est fixée au gré des organisateurs, de manière à le motiver pour rédiger absolument, voire favorablement, l'article ».¹⁴⁶⁰ Elle va plus loin dans sa description du vécu quotidien du journaliste congolais en comparant son salaire à celui de son confrère de la radio onusienne, la Radio Okapi : « Les journalistes de Radio Okapi qui font un travail remarquable de rigueur et d'équilibre, gagnent 700 à 1000 dollars par mois alors que leurs confrères de la presse écrite ou audiovisuelle locale sont payés, au mieux, 30 à 50 dollars quand ils le sont effectivement... ».¹⁴⁶¹

Contrairement à ce qu'écrit Marie-Soleil Frère, cette situation date de depuis les années 1980, mieux du régime du président Mobutu qui ne trouvait pas dans la presse un outil nécessaire au fonctionnement de son pays, pourtant s'en étant toujours servie comme instrument de propagande dans la diffusion de l'idéologie de son parti État, le MPR. Avec l'arrivée des Kabila au pouvoir, cette situation de clochardisation du journaliste congolais peut aussi s'expliquer par le mépris dû au manque de qualité de la presse congolaise, ce que d'ailleurs confirme celle-ci quand elle reconnaît le travail de qualité, de rigueur et d'équilibre des journalistes de la Radio Okapi. Ainsi, les pouvoirs publics attachent moins d'importance à la presse congolaise bien que sa misère peut aussi trouver son origine dans la conjoncture actuelle de crise économique qui justifie le recours au phénomène de coupage.

La grande majorité des médias congolais sont pauvres et fonctionnent dans un état de délabrement avancé qui se répercute sur leur capacité à assumer leur devoir d'information :

- 1° accès difficile aux sources d'information ;
- 2° manque de moyens de déplacement permettant à un journaliste d'aller sur le terrain ;
- 3° manque d'équipement professionnel : enregistreurs, dictaphones, micros, caméras, ordinateurs et autres intrants nécessaires ;
- 4° insuffisance des moyens financiers ;

¹⁴⁵⁹ TSHIMANGA MBAYA, « UPZA : la paille et la poutre », in, LE SOFT DE FINANCE, n° 38, 8 août 1991, p. 2.

¹⁴⁶⁰ V. ELONGO LULUKUNGA, « Mutations politiques et pratiques journalistiques au Congo-Zaïre », Mémoire de DEA, Université libre de Bruxelles, 2004, p. 47, cité par Marie-Soleil FRÈRE, op. cit., p. 124.

¹⁴⁶¹ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 125.

5° manque d'électricité et d'une agence de presse fonctionnelle, etc.

La question du financement des journaux se pose aussi quand on sait qu'il n'existe pas de système de distribution et beaucoup de ces journaux créés à l'époque de la libéralisation de 1990 ont disparu. En outre, comme le note l'Institut Panos Paris, « l'environnement économique n'est pas favorable au développement des entreprises de presse. Il est bien connu que la presse écrite vit essentiellement de la publicité mais il est peut être remarqué que les journaux congolais insèrent rarement de la publicité et sont peu achetés puisque piratés dans la rue et revendus en photocopillage par des vendeurs de seconde main. Cela fait que les journaux congolais, tout au moins ceux vendus à Kinshasa, ne sont pas rentables. Ils accumulent les invendus et les rares exemplaires vendus à 0,8 \$ la pièce ne couvrent pas les frais initialement investis ».¹⁴⁶² Dans le domaine de l'audiovisuel, le régime fiscal en vigueur en RDC constitue un véritable goulot d'étranglement pour les médias. Avec des recettes maigres comment peuvent-ils encore payer la :

- 1° taxe déclaration d'exploitation : 15.000\$ pour les médias communautaires ou confessionnels et 40.000\$ pour les médias à caractère commercial (à payer tous les deux ans) ;
- 2° taxe publicitaire payée au ministère de l'Information : 10% ;
- 3° taxe fonds de promotion culturelle : 5% ;
- 4° taxe attestation de conformité de l'ANR (agence nationale de renseignement) : 50\$ US ;
- 5° Soneca : fixée à la tête du client ;
- 6° taxe commodo et incomodo : fixée à la tête du client ;
- 7° taxe EAD : fixée à la tête du client ;
- 8° licence de détention de fréquence : 2.500\$, etc.

L'amélioration des conditions de travail du journaliste congolais est donc une priorité qui implique ainsi la collaboration active de tous les acteurs concernés par le développement des médias : consommateurs et producteurs de l'information, demandeurs et offreurs de cette denrée essentielle. Elle appelle la mobilisation des énergies pour la réduction de la pauvreté, le développement humain dans le respect des droits fondamentaux de l'homme. Il est donc non seulement opportun mais crucial de sortir le journaliste de cette précarité qui entrave son indépendance à travers une action globale de réforme qui renforcera les capacités de gestion et de production. En produisant divers produits, les entreprises de presse payeront leur personnel qui ne doit pas toujours attendre la « manne gouvernementale » parfois irrégulière pour les médias publics. Les journalistes eux-mêmes devront amener l'État congolais à remplir ses obligations en subventionnant les maisons de presse par des actions mobilisatrices comme la grève, l'embargo (refus d'accès aux gouvernants et hommes politiques), etc. Ces différentes mesures d'amélioration des conditions de vie et de travail du journaliste doivent être concrétisées dans un contrat de travail par les employeurs qui profitent de ce manque de contrôle de la part de l'État.

La réforme envisagée permettra de définir la profession par l'instauration d'un statut de journaliste professionnel. Cette définition du journaliste professionnel permettra à la population congolaise de faire la distinction entre un journaliste et tout autre communicateur qui abusera de ce titre, en sachant que, dans le lot, fonctionne en vertu du code de déontologie et des règles de la pratique journalistique. Ainsi, le port du titre de journaliste consistera d'abord à un engagement formel du journaliste à l'endroit de son auditoire ou de son lectorat, c'est-à-dire le service à la population, les intérêts de son

¹⁴⁶² Idem, p. 46.

employeur ou de ses publicitaires n'entrant pas en compte dans son choix de publier une nouvelle ou de couvrir un événement d'intérêt général.

Cette réforme portera en outre sur :

- 1° la conception d'une tarification préférentielle en matière de courrier postal, d'électricité et de transport en vue de faciliter la circulation de l'information à travers le territoire national ;
- 2° l'octroi d'une subvention directe à la presse selon des critères objectifs d'éligibilité à établir de manière à encourager et à soutenir l'excellence, la performance, l'efficacité sociale ;
- 3° l'octroi davantage de moyens et de ressources à la RTNC (service public) pour développer les productions nationales ;
- 4° la promotion des investissements privés nationaux comme étrangers en exonérant les capitaux engagés dans la création des entreprises de presse de toutes ces taxes qui constituent des entraves graves à la liberté d'information ;
- 5° la sécurisation de nouveaux investissements dans tous les domaines, y compris celui de la presse car l'insécurité permanente chasse les investisseurs potentiels ;
- 6° l'encouragement du partenariat étranger avec l'interdiction formelle de couper à chaque instant le signal d'un média étranger lors d'un événement politique défavorable au pouvoir.

La réforme proposée en ce domaine aboutira certainement à l'accroissement du lectorat par le renforcement des capacités d'édition et la distribution de la presse écrite publique et privée et au renforcement de la couverture audiovisuelle nationale publique comme privée.

Section 3 — De l'autonomie médiatique par la solidarité corporative et professionnelle

Les associations et les syndicats ou sociétés des journalistes jouent un rôle crucial dans la défense des droits des journalistes, la promotion des règles éthiques et déontologiques, l'autorégulation de la profession, la solidarité et la mise en œuvre d'une stratégie de développement des médias autonomes, avons-nous dit précédemment. Leur potentiel de lobbying est une force d'appui à tout processus de réforme. Ces associations fonctionnent légalement à côté des organes de presse, de l'autorité de régulation et sont apolitiques. D'après Erik Neveu : « L'écriture de presse se lit comme issue de la lutte et de la négociation que le journaliste oppose au réseau des contraintes qui pèsent sur son activité ».¹⁴⁶³ En effet, contrairement à la presse dans les démocraties occidentales où elle bénéficie d'une large autonomie de fonctionnement malgré certaines contraintes économiques ou sociales (concentration des entreprises des médias, crise de confiance), en Afrique et particulièrement en RDC, la presse fonctionne dans des conditions difficiles d'insécurité, de censure, de précarité et d'organisation structurelle qui l'entraîne dans un désaveu social. Elle doit lutter et parfois négocier avec les mêmes prédateurs pour son indépendance, facteur nécessaire à l'accomplissement de sa mission principale d'information.

Pour parer à tous ces écueils qui se répercutent sur l'information, les journalistes de la presse dans ce pays ont intérêt à se regrouper en corporations ou en syndicats comme c'est le cas ailleurs, en Belgique, avec le regroupement des journalistes professionnels francophones au sein de l'association

¹⁴⁶³ É. NEVEU, « Pages politiques », Mots, Montréal, Circé, 1993, p. 28.

des journalistes professionnels, en sigle l'AJP, selon l'Association qui estime que « la solidarité entre journalistes s'avère de plus en plus nécessaire pour défendre la profession dans son ensemble car toute atteinte aux droits des uns nuit à ceux des autres ».¹⁴⁶⁴ Ces regroupements ou ces syndicats se présentent alors comme un cadre de lutte pour s'arracher des aides et d'autres avantages ou de défense des intérêts des journalistes et autres professionnels des médias, un cadre de concertation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des journalistes, un cadre de mise en œuvre d'une stratégie de développement et de protection des médias et enfin, un cadre de détermination des conditions optimales de pratique professionnelle comme la formation permanente. Ces regroupements seront l'instance appropriée pour gérer le titre de journaliste et le protéger contre toute intrusion qui nuirait ou discréditerait la profession. L'article 25 de l'actuelle Constitution, bien que ne parlant pas expressément de la liberté d'association, consacre la liberté des réunions pacifiques de ces corporations ou associations.

Actuellement, en RDC, au manque criant de formation des journalistes et au désintérêt croissant de la population qui constituent sans doute des facteurs défavorables à une pratique journalistique responsable, s'ajoute l'absence de structure professionnelle. Selon l'Institut Panos Paris, plus de 4500 personnes seraient employées à ce jour dans les médias congolais. Elles se revendiquent « journalistes », parmi lesquelles plus de 500 appartiennent aux médias publics (avec un statut d'agent de carrière de l'État), près de 2000 aux radios privées et environ 1500 à la presse écrite privée.¹⁴⁶⁵ L'unique structure professionnelle fédératrice censée représenter l'ensemble de la profession et chargée de délivrer la carte de presse est demeurée, des années durant, l'Union de la presse congolaise, l'UPC, créée en 1970, anciennement l'UPZA, l'Union de la presse du Zaïre. Cette structure officielle, financée durant les années de monopole étatique par le gouvernement, a été rendue illégitime par l'émergence, de fait, du pluralisme des médias et de plus, est entrée en léthargie dès que le financement du pouvoir a cessé.¹⁴⁶⁶ Mais aussi, elle n'inspire pas confiance du fait de son passé et de sa direction assurée par des journalistes des médias publics nommés par le gouvernement.

Avec la libéralisation du secteur médiatique vers les années 1990, de nombreuses associations et organisations professionnelles ont vu le jour, répondant tantôt à des besoins manifestes du terrain, tantôt à des ambitions personnelles, tantôt encore à des préoccupations sectorielles (la radio,¹⁴⁶⁷ la presse écrite ou la télévision), des affinités thématiques (journalistes sportifs, journalistes judiciaires, etc.) ou réunissant des catégories de personnel (les chefs d'entreprise, les employés, les femmes, etc.). Devant une telle dispersion des initiatives, une fédération de toutes ces structures, la FOPROMEDIA (Fédération des organisations des professionnels des médias), a finalement vu le jour afin de présenter aux éventuels partenaires extérieurs, désorientés par la multiplicité des associations, un interlocuteur unique.¹⁴⁶⁸

C'est dans ce contexte que du 3 au 5 mars 2004, s'est finalement tenu le congrès national de la presse, réunissant plus de deux cents délégués, membres de la profession venant de toutes les provinces du pays. À l'issue de ce conclave, une nouvelle structure fédératrice a vu le jour, l'UNPC (Union nationale de la presse congolaise), avec à sa tête un comité directeur qui fait la part belle à la presse privée. L'UNPC s'est donné pour mandat de :

- 1° coordonner les activités des groupements et des associations ;
- 2° défendre la liberté de la presse et ses droits et intérêts généraux ainsi que ceux de ses membres ;

¹⁴⁶⁴ AJP, « Le guide du pigiste. Être journaliste indépendant en Belgique », 3e éd., Bruxelles, 2014, p. 14.

¹⁴⁶⁵ Institut Panos Paris, « La situation des médias en RDC » Paris, avril 2004.

¹⁴⁶⁶ La délivrance de la carte de presse constituait l'unique compétence de l'UPC. Elle était octroyée à n'importe quel candidat payant sa cotisation, sans contrôle de la réalité de son activité journalistique. Le seul avantage matériel qu'elle procurait était la gratuité des transports publics aujourd'hui pratiquement inexistantes à Kinshasa et dans les provinces.

¹⁴⁶⁷ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 129, citant l'ARCO, association des radios communautaires du Congo, créée en 2000.

¹⁴⁶⁸ Idem.

- 3° d'organiser la profession et de la représenter à l'intérieur comme à l'extérieur du pays ;
- 4° promouvoir la presse sur le plan moral, professionnel et matériel ;
- 5° de maintenir les contacts et de promouvoir les échanges de vues entre les presses et les institutions publiques et privées ;
- 6° organiser les activités de la formation professionnelle et syndicale en faveur de ses membres.

Malheureusement avec cette structure, le risque est grand pour le staff dirigeant d'être récupéré par le pouvoir et de se comporter en supérieur hiérarchique des autres collègues, d'une part mais d'autre part, avec la corruption qui gangrène presque toutes les institutions du pays, ce même staff peut se laisser facilement corrompre pour ne pas sanctionner un journaliste récalcitrant utilisé par le même pouvoir. L'exemple frappant est celui d'un journaliste de la RTNC qui suspendu pour cause de son manque avéré de professionnalisme par l'actuel CSAC, s'est vu réhabilité par le ministre en charge des Médias à l'insu de cet organe de régulation qui n'avait qu'à s'incliner devant cette décision arbitraire.¹⁴⁶⁹ L'on sait aussi, que dépourvu des moyens, cette structure ne fonctionne presque qu'à Kinshasa la capitale. Au niveau provincial, les journalistes se sentent abandonnés par ses succursales qui sont complètement dépourvues des moyens de toutes sortes. En outre, les réflexes propagandistes continuent à hanter cette structure au point de remettre en cause son indépendance et sa neutralité. En effet, certains membres du staff dirigeant continuent à jouer les porte-voix d'une des tendances représentées au gouvernement et deviennent un grand danger pour la sécurité des autres membres ou d'autres organisations qui se présentent comme membres de l'opposition.

Il est donc impérieux d'instituer un organe interprofessionnel indépendant, apolitique, réunissant des journalistes de tous les secteurs, presse privée et presse publique qui sera chargé de veiller au respect des règles déontologiques et éthiques du journalisme. Celui-ci sera représentatif avec un mandat limité dans le temps et aura des antennes au niveau provincial qui devront, démocratie oblige, être représentatives de tous les secteurs des médias provinciaux. Comme toute association, il sera financé en premier lieu par les cotisations des membres et pourra compter sur d'autres subsides comme les aides extérieures. En deuxième lieu, il pourra toujours solliciter l'intervention financière de l'État. En effet, selon l'article 37 de la nouvelle Constitution, « Les pouvoirs publics collaborent avec les associations qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyennes et citoyens. Cette collaboration peut revêtir la forme d'une subvention ».

C'est ici aussi l'occasion de faire nôtre, le vœu de Marie-Soleil Frère qui soutient que : « Seuls une vigilance extrême de l'autorité de régulation et des organisations professionnelles, un souci de professionnalisme et d'équilibre dans le chef des entreprises de presse écrite et audiovisuelle et un comportement citoyen du public consommateur de médias congolais »¹⁴⁷⁰ permettront la création d'une véritable structure fédératrice des organisations professionnelles ou syndicales de la presse congolaise qui fonctionnera comme c'est le cas ailleurs, en Belgique par exemple, avec l'AJP.

Cette nouvelle structure recensera toutes les organisations en province comme à la capitale et aura pour mission :

- 1° la mise en œuvre d'une stratégie de développement des médias congolais en accord avec la nouvelle législation en matière de presse ;
- 2° la sauvegarde et la promotion des intérêts professionnels, moraux, intellectuels et matériels de ses membres ;

¹⁴⁶⁹ Nous citons Monsieur Adjaté, journaliste de la RTNC qui passe ses journées à cette télévision publique en lançant des attaques presque injurieuses contre les opposants politiques.

¹⁴⁷⁰ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 132.

- 3° la défense et la promotion, à travers les médias, des principes démocratiques et le respect des droits de l'homme ;
- 4° la recherche des moyens humains et financiers dont les médias congolais ont besoin pour fonctionner ;
- 5° la défense et la promotion de l'indépendance de la rédaction et de ses membres ;
- 6° la surveillance de l'apolitisme des médias congolais ;
- 7° l'organisation du recrutement des journalistes et leur formation ou recyclage ;
- 8° la création d'un réseau des contacts entre organisations ou entre journalistes ;
- 9° la sécurisation de tous les membres en créant un réseau national d'alerte en cas d'arrestation d'un journaliste ou d'une autre exaction commise sur sa personne ;
- 10° la sauvegarde de l'honneur professionnel et la dignité de ses membres ;
- 11° le soutien d'une presse indépendante et plurielle ;
- 12° la représentation de la presse dans l'opinion publique et envers les autorités ;
- 13° le partenariat avec les investisseurs nationaux ou internationaux ;
- 14° la coordination de l'aide intérieure ou extérieure ;
- 15° la promotion du libre accès et de la libre circulation de l'information au travers des entreprises, associations, institutions et autorités publiques ;
- 16° la solidarité entre les membres par la gestion d'un fonds d'assistance indépendant ;
etc.

La nouvelle structure devra se créer des moyens nécessaires pour la réalisation de tous les objectifs d'une presse libre et responsable. Elle devra créer un grand site web pour faciliter les contacts, organiser des conférences ou des séminaires de formation, organiser les cotisations de ses membres et solliciter de l'aide auprès du public, des autorités étatiques ou des ONG étrangères. Elle devra tenir, enfin, un registre des membres.

CHAPITRE III — LA RESPONSABILISATION DE LA PRESSE CONGOLAISE PAR L'AUTORÉGLATION ET PAR LA DÉONTOLOGIE

Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 21 janvier 1999, « si le droit à l'information et la liberté d'opinion ont une place essentielle dans une société démocratique, toute personne souhaitant communiquer sur des questions d'intérêt général se doit de le faire dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités ». ¹⁴⁷¹ Elle ne peut franchir certaines limites tenant notamment à la protection de la réputation, de la sécurité nationale, des droits d'autrui, à la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles, etc. ¹⁴⁷² L'immixtion dans l'exercice de la liberté de la presse ou de la liberté d'expression ne peut se justifier, que si elle est prévue par loi. Elle est nécessaire dans une société démocratique et si elle poursuit un des buts légitimes énumérés à l'article 10, alinéa 2 de la Convention européenne des droits de l'homme ou par d'autres textes internationaux visant la protection de ces deux libertés, dont l'article 19, alinéa 3 du PIDCP. ¹⁴⁷³ Ainsi, la liberté doit rester la règle et la restriction, l'exception. L'ingérence de l'autorité publique doit tout autant rester une exception.

En RDC, les immixtions dans l'exercice de ces deux libertés sont légion. La presse est ainsi la principale cible de plusieurs bourreaux qui justifient leurs exactions par les dérives médiatiques ou l'irresponsabilité de cette même presse. Il étonnant qu'actuellement, le contrôle de la déontologie professionnelle soit confié au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication alors qu'ailleurs, il est exercé par des organes spécialisés. Il s'avère donc urgent pour la presse congolaise de se donner une éthique, de se fixer une sorte de morale de conduite. Il est question de s'autocontrôler entre confrères et d'éviter l'ingérence intempestive des autorités publiques mais aussi de se défendre pour préserver la mission que les journalistes s'attribuent dans la société. Il s'agit aussi de se prémunir de tout détournement, de toute manipulation et de toute confiscation ou dévoiement.

La circulation de l'information dans ce pays a besoin non seulement de règles légales mais aussi de règles éthiques, déontologiques et d'un encadrement afin d'en faire un usage responsable qui renforce la confiance du public en la presse. La liberté de la presse, isolée de sa seconde face qu'est la responsabilité, n'a pas de sens et elle se détruit. Elle a ainsi besoin des limites pour prendre forme et avoir un contenu crédible. Un code de déontologie, dans ce pays, s'avère nécessaire et renforcera l'autorité du métier par l'amélioration des pratiques journalistiques, limitera le risque d'assassinats et la multiplicité des procès en diffamation contre les professionnels des médias. Il redynamisera la profession en comblant le déficit actuel de confiance que le public et les pouvoirs publics s'en font plus.

Section 1 — Du code de déontologie des journalistes congolais

Un code de déontologie est un recueil des normes professionnelles qui définit publiquement les fonctions, les droits et les devoirs des journalistes en leur offrant des principes directeurs concernant la meilleure façon de préserver l'autonomie de la profession et de servir l'intérêt public. ¹⁴⁷⁴ Le tribunal civil de Bruxelles, s'exprimant à ce propos n'a cessé de rappeler l'importance de la déontologie journalistique : « communément admis, tant par la déontologie des journalistes d'investigation que par

¹⁴⁷¹ F. JONGEN, « Presse-délit de presse-internet-libertés publiques-généralités-liberté d'expression-vie privée-informations tronquées », in J.L.M.B., Bruxelles, Larcier, 2010/3, p. 132.

¹⁴⁷² Idem.

¹⁴⁷³ F. JONGEN, op. cit., p. 132, citant A. STROWEL et Fr. TULKENS, « Prévention et réparation des préjudices causés par les médias », Bruxelles, Larcier, 1998, p. 14.

¹⁴⁷⁴ YAVUZ BAYDAR, in « Guide pratique de l'autorégulation. Les questions et les réponses », Vienne, OSCE, 2008, p. 25.

la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence interne, que les principes suivants doivent être scrupuleusement respectés par les journalistes ; s'agissant de faits, il convient que leur véracité ait été recherchée dans toute la mesure des moyens mis à la disposition du journaliste qui doit agir avec objectivité, loyauté et discernement. Cela implique, notamment, le recoupement et la vérification des sources d'information (...) ; s'agissant de jugements de valeur qui par définition ne peuvent être soumis à une exigence d'exactitude, il convient de ne pas tomber dans l'injure ou l'atteinte fautive à l'honneur et à la réputation ».¹⁴⁷⁵

Pour François Jongen, « le fait de donner des informations de manière non complète peut en altérer tout à fait le contenu et être dès lors aussi fautif et préjudiciable pour les personnes que ne l'est la diffusion d'une information inexacte... ».¹⁴⁷⁶ Pour sa part, Madame Milquet confirme la nécessité pour le journaliste de s'armer d'une certaine prudence dans sa mission d'informer le public : « Le journaliste doit s'entourer de la plus grande prudence et circonspection aussi bien dans la recherche de l'information que dans sa diffusion ».¹⁴⁷⁷ Même si la nécessité d'éclairer le public permet au journaliste d'émettre des critiques sévères, mordantes ou choquantes, elle ne l'autorise pas à conférer une couleur de vérité à des informations dont la véracité n'est pas vérifiée. Il ne peut notamment se faire l'écho de n'importe quelle rumeur répandue par n'importe qui ou relayer sans vérification une imputation rapportée par un autre média.¹⁴⁷⁸

L'analyse de l'exercice de la liberté de la presse congolaise prouve à suffisance les dérives de la pratique journalistique dans ce pays qui sont parfois l'origine de plusieurs écueils liés à l'hostilité des pouvoirs publics, aux attaques meurtrières, aux lois plus répressives et liberticides plutôt que protectrices de son statut, à une carence aiguë dans la formation et à un public désintéressé. Ces écueils portent gravement atteinte à l'autonomie, à la crédibilité et à l'objectivité de la profession journalistique et remettent en cause l'influence des médias congolais, mieux, leur apport, dans la reconstruction de la démocratie. Le journaliste congolais, dans sa mission d'informer le public, devra d'abord compter sur lui-même en se formant et en apprenant à exercer son sens critique. Il devra ensuite compter sur sa conscience et sur les règles éthiques et enfin, sur un ensemble de règles professionnelles relatives à la véracité et à l'objectivité des faits qu'il ne doit transgresser, sous peine de sanction.

Pierre Chamberland prévient : « Le journaliste est un être vulnérable et sans défense s'il ne s'abrite pas derrière des principes déontologiques solides afin de s'immuniser contre toutes influences idéologiques et politiques, qu'elles viennent de gauche ou de droite. Bien qu'on lui reconnaisse le droit à l'engagement personnel, ce qui est légitime en soi, il est bon de souligner avec vigueur qu'il ne peut, sans risque d'atteinte à sa probité professionnelle, s'identifier aux institutions et aux hommes qu'il a pour mission de décrire car ce faisant, il ne pourra plus se réclamer de cette neutralité si nécessaire à une observation objective de l'actualité qui est le but ultime de sa profession ».¹⁴⁷⁹

La loi n° 81/011 du 2 avril 1981 relatif au statut du journaliste congolais, prévoit dans son titre dix (articles 40, 41, 42), une gamme des devoirs que tout professionnel des médias congolais doit observer. L'article 36 de la même loi énumère les peines disciplinaires applicables à tout journaliste abusant de son droit de la presse : le blâme, l'exclusion temporaire ou mise à pied avec privation de traitement pour une durée ne dépassant pas 2 fois 15 jours par an (toutefois, le droit aux allocations familiales et autres avantages sociaux reste reconnu à l'agent pendant cette période), le licenciement. Rappelons que cette gamme des devoirs a servi pendant longtemps comme code de déontologie de la profession journalistique en l'absence de toute autre et bien qu'elle soit obsolète vu le contexte qui a prévalu à son adoption. Ce texte comporte des devoirs exprimés en des termes généraux qui à l'époque, devaient servir au soutien du mobutisme.

¹⁴⁷⁵ F. JONGEN, op. cit., citant Civ. Bruxelles (14^e ch.), 11 septembre 2007, A&M, 2007, p. 505.

¹⁴⁷⁶ Idem, p. 133.

¹⁴⁷⁷ J. MILQUET, « La responsabilité aquilienne de la presse », Ann. Dr. Louvain, 1989, p. 76.

¹⁴⁷⁸ Civ. Bruxelles, 23 juin 1998, J.T., 1999, p. 196.

¹⁴⁷⁹ P. CHAMBERLAND, « L'information : radiotélévision », Chicoutimi, Éd. Science Moderne, 1997, p. 220, cité par G. THIONZA MATA, op. cit., p. 116.

Malheureusement, malgré cette loi et l'énoncé de toutes ces sanctions et l'incrimination des délits de presse mais surtout en l'absence de toute organisation professionnelle pouvant encadrer les journalistes et sanctionner les manquements aux règles de la profession, « l'éthique du journaliste congolais est mise à rude épreuve par la pratique quotidienne d'une information constamment déformée, non vérifiée, voire délibérément fausse. Certains journaux servent surtout de tribunes pour fabuler ou verser dans les règlements de comptes ».¹⁴⁸⁰ C'est pourquoi l'élaboration d'un code de déontologie s'impose comme une nécessité pour forcer un corps, un ordre, une discipline, autour d'une organisation revêtue du pouvoir disciplinaire. Par ce code, la presse congolaise se fixera ainsi une image de marque à défendre, une probité et un honneur à chacun de ses membres en rejetant toute censure extérieure. En renforçant les règles déontologiques et les mécanismes de contrôle de leur exercice, la presse congolaise se donnera à coup sûr une nouvelle respectabilité, garantie de sa liberté et de son indépendance vis-à-vis des divers pouvoirs.

Lors du Congrès national de la presse congolaise, du 1^{er} au 5 mars 2004, un Code de déontologie des journalistes congolais a été adopté mais ce dernier comme tous les autres textes, ne tient pas compte des réalités de la presse congolaise. Rédigé sur le modèle de la Charte de Munich sur les droits et devoirs du journaliste de 1971, il reprend presque mot à mot le texte de ladite Charte. Nous aurions voulu par exemple que des pratiques tel le « coupage », propre à la presse congolaise, y soit expressément interdit. Il est vrai que la profession de journaliste est la même partout mais chaque journaliste travaille en fonction du milieu dans lequel il vit. Le journaliste congolais vit dans une société en perpétuelle mutation. Il doit par conséquent se montrer plus vigilant, plus sensible à tout ce qui se passe dans ville, sa région, sa contrée, etc.

En outre, ce code de déontologie n'a pas été publié à travers tout le pays. Les journalistes et autres professionnels des médias provinciaux le connaissent moins ou pas du tout. Le même problème se fait remarquer quand il s'agit des lois adoptées à Kinshasa. C'est prévu qu'elles soient publiées au Journal officiel mais celui-ci est irrégulier dans sa parution ou même inexistant. Quand bien même il paraîtrait, à cause de la pauvreté extrême et de la complexité du territoire et de l'absence des moyens de communication, moins des citoyens congolais en possèderaient. Il en est ainsi de ce Code qui est resté presque l'apanage des seuls journalistes qui ont participé au Congrès de la presse en 2004. Quand bien même, il serait maintenu, il faudra le vulgariser pour le faire connaître à tout professionnel des médias qui en saisira la lettre et l'esprit. Pour cela, il faudra qu'il soit traduit au moins dans les quatre langues nationales pour en faciliter une large compréhension. Enfin, comme dans les autres domaines de la vie nationale congolaise, le texte seul ne suffit pas. Encore faut-il une volonté collective de personnes concernées d'appliquer ces règles. Cela n'est possible que par la mise en place d'un organe de contrôle d'application et de sanction.

Section 2 — L'institutionnalisation d'un organe d'autorégulation ou tribunal des pairs

L'autorégulation de la presse ou des médias vise à concilier droits et responsabilités.¹⁴⁸¹ Elle vise à rendre l'activité médiatique plus responsable et plus professionnelle. C'est aussi un indicateur du droit du public à l'information et constitue un outil destiné à ce public pour se plaindre des dérives de la presse. La responsabilité du journaliste vis-à-vis du public prime sur toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de son employeur et des pouvoirs publics. La mission d'informer comporte nécessairement des limites que les journalistes eux-mêmes s'imposent spontanément.

¹⁴⁸⁰ M.-S. FRÈRE, op. cit., p. 108, citant Reporters sans frontières, in « Rapport annuel 2002 » reprenant le constat d'un des ministres de l'information de Joseph Kabila, Kikaya bin Karubi.

¹⁴⁸¹ M. Haraszti, « Le guide pratique de l'autorégulation des médias. Les questions et les réponses », OSCE, Vienne, 2008, p. 10.

Pour Monsieur Haraszti, représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, « l'autorégulation n'est pas la censure ni même l'autocensure. L'autorégulation vise à instituer des principes en matière de déontologie, du respect du droit de la personne, d'exactitude de l'information délivrée, etc., tout en préservant pleinement la liberté rédactionnelle pour ce qui est des sujets traités et des opinions exprimées ». ¹⁴⁸² Pour lui, l'autorégulation est un engagement pris par les professionnels des médias soucieux de qualité et soucieux de maintenir un dialogue avec le public. Elle aide les médias à réagir et à répondre aux plaintes légitimes et à corriger leurs erreurs dans leur but de produire une information responsable et de préserver leur crédibilité auprès du même public. ¹⁴⁸³

Dans un pays comme la RDC, l'autorégulation des médias et la promotion d'un journalisme de qualité constituent des mécanismes de protection supplémentaire de la presse contre les attaques des pouvoirs publics, de la police, de l'armée, des particuliers et de tout prédateur de tout bord. La création d'un organe d'autorégulation est donc indispensable pour la professionnalisation de l'activité journalistique. Son rôle est de surveiller le respect de règles éthiques et déontologiques en les mettant à la disposition de tous les professionnels. Il sera l'arbitre entre les droits d'une presse libre et les droits légitimes des personnes lésées par cette presse en examinant les plaintes du public au regard du code de déontologie et des règles éthiques. Il s'agit d'institutionnaliser un régime préventif, alternatif aux pressions judiciaires et policières de tout genre dans ce pays. L'institutionnalisation d'un régime préventif des sanctions signifie que le journaliste ou le professionnel de média qui aura commis des abus sera d'abord, par application du principe de subsidiarité, sanctionné par ses pairs avant la saisine d'un quelconque tribunal. Ceci revêt un double objectif : d'abord parce que ses pairs connaissent la déontologie mais aussi parce que ce régime préventif de sanction évite d'exposer le journaliste à une procédure judiciaire longue et corrompue.

Polydor Muboyayi Mubanga, président de l'Observatoire des médias congolais (l'OMEC) affirme que « Les victimes de la diffamation et des imputations dommageables ayant coutume de rechercher la réparation en traînant les journalistes en justice, il nous paraît important aujourd'hui de souligner à leur intention que la voie choisie, même si elle leur procure une satisfaction passagère, ne règle pas le problème de fond. Un journaliste incarcéré est un héros en devenir alors qu'un professionnel des médias frappé par ses pairs ressent durement la sanction. Celle-ci peut aller, sur décision de la Commission de discipline de l'UNPC dûment saisie par l'OMEC, jusqu'au retrait définitif de la carte professionnelle, c'est-à-dire à la mort sur le plan professionnel. C'est cette alternative qu'il faut encourager dans la mesure où elle offre la perspective de débarrasser de la profession des brebis galeuses ». ¹⁴⁸⁴

En RDC, les abus réguliers des règles de conduite professionnelle constituent un des grands facteurs de discrédit des médias congolais. Une observation attentive du mode d'exercice de la liberté d'expression des journalistes congolais fait savoir qu'il y a visiblement chez eux un réel déficit d'éthique et du manque de professionnalisme, conduisant à la violation récurrente des règles de la déontologie journalistique. Nous nous permettons d'illustrer notre propos par les actes de régulation de l'ancienne Haute autorité des médias congolais (HAM), en son temps, entre février et juillet 2009. En effet celle-ci, avait prononcé vingt-sept décisions contre des journalistes et maisons de presse, sous forme d'observations, mise en demeure ou suspension de diffusion faisant suite à des manquements à l'éthique et à la déontologie de l'information et de la communication. Au moins dix de ces actes constataient des manquements consistant au déséquilibre dans le traitement et la diffusion de l'information, au parti pris systématique, des propos diffamatoires, accusations sans preuve, de diabolisation des adversaires, de violation de la présomption d'innocence, etc. Cinq de ces actes réprimaient des productions ou diffusions qualifiées d'indécentes. Par ailleurs, il faut noter que huit

¹⁴⁸² Idem, p. 5.

¹⁴⁸³ Idem, p. 12.

¹⁴⁸⁴ P. F. MUBOYAYI MUBANGA, « La lettre de l'Omece », in « Code de déontologie des journalistes en RDC », Observatoire des médias congolais (OMEC), Kinshasa, 2004, p. 7.

des faits réprimés par l'HAM étaient des violations de l'éthique et de la réglementation de la publicité, tandis que quatre actes déplorait un déficit de professionnalisme.¹⁴⁸⁵

Actuellement, comme le confirme Charles Mushizi, les journalistes congolais ont mis sur pieds, en mars 2004, à l'issue du Congrès national de la presse, un Observatoire des médias, appelé Observatoire des médias congolais (OMEC) à qui ils ont confié la mission de recevoir et d'examiner toute plainte émanant du public au sujet d'articles de presse ou d'émissions jugées incompatibles avec les règles déontologiques.¹⁴⁸⁶ Se voulant le policier ou le gendarme de l'éthique et de la déontologie professionnelle, sa décision devrait faire l'objet d'un communiqué de presse dénonçant les violations constatées. Dans moins d'une semaine, note Charles Mushizi, « l'observatoire a reçu un total de soixante-huit plaintes »¹⁴⁸⁷, signe des attentes qui ont présidé à sa création. Il a mis sur pied un code de déontologie du journaliste congolais rédigé sur le modèle de la Charte de Munich.

Cependant dans les faits, toutes les attentes qui ont présidé à sa création se sont estompées. L'espoir d'une presse libre, indépendante, responsable, professionnelle, actrice de la démocratie naissante reste utopique. L'inefficacité ou les querelles intestines empêchent que cette structure d'autorégulation soit à la hauteur de la mission lui confiée. L'OMEC ne fait pas fort crédit et les plaignants qui le saisissent actuellement sont vite déçus de constater qu'aucune sanction efficace ne peut y être prise ou que les sanctions prises ne sont jamais suivies d'effet.

Il se pose alors un réel besoin de créer un véritable organe d'autorégulation de la presse congolaise capable d'accompagner le régulateur officiel proposé précédemment dans son action de support de la démocratie naissante. Cet organe d'autorégulation constituera, pour la presse dans ce pays, une alternative au régime répressif actuel qui représente une épée de Damoclès pour le journaliste congolais. Il s'inspirerait du modèle belge et aurait les mêmes missions que l'organe belge de déontologie. En effet, en Belgique, un Conseil de déontologie journalistique (CDJ) existe et a été institué par un décret de la Communauté française du 30 avril 2009 qui détermine ses missions.¹⁴⁸⁸ Il a compétence pour l'ensemble des médias (presse écrite, audiovisuelle et électronique) généralistes ou spécialisés d'expression française et allemande. Les missions de ce Conseil sont triples :

- 1° il veille à codifier les règles éthiques et déontologiques ;
- 2° il joue un rôle de conseil auprès des rédactions ainsi qu'un rôle d'information auprès des rédactions et du public sur les principes déontologiques et sur son action ;
- 3° il se prononce à propos des conflits de nature déontologique portant sur les contenus des médias sur les activités journalistiques au sens plus large.

Ce Conseil belge s'occupe de la déontologie et s'appuie pour cela sur les grands textes internationaux qui font autorité en la matière : la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes (dite aussi Charte de Munich, adoptée en 1972 par la Fédération internationale des journalistes) et le Code des principes de journalisme (adopté en 1981 par l'Association des journalistes professionnels avec les associations d'éditeurs de journaux et des magazines).¹⁴⁸⁹

Pour autant, les devoirs professionnels des journalistes congolais ne devraient pas se réduire ou se confondre aux obligations légales prévues par l'ordonnance-loi n° 81-011 du 2 avril 1981 précitée. Le journaliste congolais ferait donc face à une double contrainte. Pour parer à cet écueil, le comité de rédaction du futur code de déontologie des journalistes congolais tiendra compte de ces exigences légales tout en les adaptant aux règles professionnelles universellement consacrées. Cet organe sera alors l'autorité de discipline. Dans le contexte congolais, nous avons précédemment fait allusion aux

¹⁴⁸⁵ Entretien avec Maître Luemba Lu Masanga, conseiller juridique de la Haute autorité des médias (HAM), le 18 septembre 2009.

¹⁴⁸⁶ Charles-M. Mushizi, op. cit., p. 50.

¹⁴⁸⁷ Idem, p. 51.

¹⁴⁸⁸ F. ANTOINE et F. HEINDERYCKX, op. cit., p. 122.

¹⁴⁸⁹ Idem.

compromissions auxquelles pareil organe s'exposerait en rendant des décisions parfois motivées par des règlements de compte entre les praticiens de la même profession, ou par la corruption. Pour éviter ces abus, la solution est dans l'application de l'article 21 de la nouvelle Constitution qui stipule que « Le droit de former un recours contre un jugement est garanti à tous et est exercé dans les conditions fixées par la loi ».

C'est dans le cadre du Conseil de l'Europe que ce problème d'abus a trouvé effectivement une solution. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a statué à cet effet en considérant que l'article 6 de la CEDH relatif aux droits à un procès équitable s'applique aux décisions disciplinaires car un conflit disciplinaire portant sur le droit d'exercer une profession doit être considéré comme un conflit sur des obligations et des droits civils.¹⁴⁹⁰ Dans cette conception du droit, l'autorégulation occupe une place cardinale. Elle y est le lien entre, d'un côté, les attentes normatives du public et, de l'autre, les contraintes propres au fonctionnement efficace des organisations.¹⁴⁹¹ S'il y a retrait du droit régulateur au profit des mécanismes d'autorégulation, la nécessité de contrôle des procédures autorégulatrices s'impose avec d'autant plus de pertinence.¹⁴⁹²

Dans l'état actuel du droit congolais, même la Commission disciplinaire de l'UNPC, bien que se prononçant sur des conflits disciplinaires, n'a pas été instaurée par la loi qui ne la prévoit surtout pas. Sa décision ne peut donc pas être considérée comme un jugement qui ferait l'objet d'un contrôle de légalité par la Cour suprême de justice faisant actuellement office du Conseil d'État ou par, au niveau provincial, la section de la cour d'appel chargée de la légalité des actes administratifs. Néanmoins, même dans le cas où cet organe était institué par la loi, le contrôle effectif de la légalité de ses décisions souffrirait de mêmes entraves au fonctionnement de la justice en RDC, notamment, la corruption, la complexité du territoire, la démotivation des magistrats, la méconnaissance de la loi sur les médias, etc. Dans l'immédiat, il est souhaitable de prévoir un système de contrôle de légalité des décisions de cette instance déontologique des médias congolais. La mission sera confiée à une Commission de l'instance de régulation.

Section 3 — De la lutte médiatique contre la corruption institutionnelle et professionnelle

En effet, en soulignant que « la vertu sous-tend la démocratie comme l'honneur, la monarchie ou la crainte, le despotisme » Montesquieu énonce déjà l'antinomie politique entre corruption et État de droit démocratique. Juridiquement, l'antinomie se prolonge : « Si le droit inscrit un ordre et donc des distinctions, voire des séparations de pouvoir, la corruption pervertit tout cela, ronge les distinctions ou en pervertit le sens ».¹⁴⁹³ La confiance, la crédibilité et l'autorité de la puissance publique dans un État moderne et démocratique passent nécessairement par l'intégrité, la responsabilité et la transparence du système politique et de la fonction publique.

La corruption apparaît comme l'envers des droits de l'homme, en ce sens qu'elle pervertit la relation d'échange et empêche toute réciprocité en détruisant ainsi les relations interindividuelles qui fondent les droits de l'homme, dont la liberté d'expression, le droit de participer à la gestion de la chose publique, etc. Comme le fait remarquer l'UNESCO : « Il est de plus en plus admis qu'il est également nécessaire de surveiller les sentinelles »¹⁴⁹⁴. Autrement dit, il est nécessaire d'exiger des médias qu'ils

¹⁴⁹⁰ K. LEMMENS, op. cit. p. 484, Cour eur. D. H., arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyer c. Belgique* du 23 juin 1981, Public, Cour eur. D. H., Série A, n° 43, §. 46 et S.

¹⁴⁹¹ K. LEMMENS, op.cit., p. 465, citant B. LIBOIS, « Liberté de la communication ou liberté des médias », op. cit. , p. 128.

¹⁴⁹² Idem.

¹⁴⁹³ P. TRUCHE et M. DELMAS-MARTY, « L'État de droit à l'épreuve de la corruption » in, « État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT », p.717, citant P.MEYER-BISCH, « Le principe du tiers exclu », in « La corruption, l'envers des droits de l'homme,

¹⁴⁹⁴ UNESCO, « Transparence, obligation redditionnelle et lutte contre la corruption : au-delà des lois sur la liberté de l'information », in www.unesco.org

rendent également compte de leurs activités. D'où la nécessité de promouvoir une conception de l'information fondée sur le professionnalisme, l'intégrité, l'éthique et l'exigence d'une bonne gouvernance. En matière de presse ou d'information, la corruption ne peut être tolérée car elle conduit à la manipulation de l'information par le corrupteur qui la contrôle depuis sa source jusqu'à sa diffusion. Cette information de connivence ou désinformation altère l'autonomie de jugement du public.

Pour le cas du Congo, la corruption est généralisée, institutionnalisée et menace sérieusement le processus démocratique en cours ainsi que la stabilité et la sécurité de tout le pays. Elle mine l'équité de la répartition des ressources et compromet le développement social et économique. Dans le secteur médiatique, elle se traduit par le « phénomène coupage »¹⁴⁹⁵ et provient parfois des pouvoirs publics ou politiques, des particuliers (personne physique ou morale). Les journalistes n'échappent donc pas au piège de « cette endémie ». Comme dit avant, ils se livrent au phénomène de « coupage » ou de « motivation » consistant en une corruption passive qui ruine tout le crédit de la profession. La corruption règne en maître dans la profession journalistique et se manifeste parfois en système d'« enveloppes » ou en de sommes d'argent permettant d'arrondir les salaires modestes des professionnels des médias. L'information, au lieu d'être objective, indépendante, impartiale et pluraliste, devient une information, monnayée, complaisante et médiocre. La profession est ainsi dévalorisée et le journaliste est parfois considéré comme un mendiant et ne bénéficie plus d'un quelconque prestige ni d'une quelconque crédibilité. Autant de bonnes raisons de faire de la lutte contre la corruption un thème fort populaire, amplement relayé par les systèmes des médias.

Les médias congolais eux-mêmes en leur sein doivent sanctionner très sévèrement ces pratiques avant que les différents organes d'autorégulation du secteur ne répriment soit disciplinairement, soit judiciairement les auteurs. Pour cela, une Commission spéciale de lutte contre ce fléau devra être instituée au sein même de la corporation. Elle devra veiller sur la consolidation et la connaissance des valeurs régissant la profession et la bonne gouvernance en vulgarisant de manière permanente le code de déontologie ou la charte africaine de la démocratie. Un état de droit, disent Truché et Delmas-Marty, engagé dans la lutte contre la corruption ne saurait, s'il veut être efficace, se contenter d'incriminations pénales.¹⁴⁹⁶ Il lui faut aussi, d'une part, tenter de limiter les occasions de corruption et, d'autre part, se doter des moyens de détecter les infractions. Mais il lui faut d'abord obtenir l'adhésion des citoyens à cette lutte.

La lutte contre la corruption dans le domaine médiatique congolais commencera par le paiement des salaires des fonctionnaires des médias publics et l'obligation faite au secteur privé de se conformer à la législation sociale. En effet, la plupart des professionnels des médias congolais travaillent sans contrat de travail. Ils sont payés au taux le plus bas et selon le bon vouloir de leurs employeurs. Il devra s'en suivre la réforme de la structure de nomination des dirigeants des médias publics. Ces derniers devront être nommés sur base de critères objectifs de compétence, d'excellence, de transparence et d'expérience dans le secteur. Leur nomination devra se faire en dehors de toute pression politique ou économique sur initiative de l'autorité nationale de régulation de la presse qui devra présenter les candidats au Parlement.

¹⁴⁹⁵ Le coupage déjà expliqué supra est une pratique courante en RDC et consiste, pour certains journalistes ou professionnels des médias, à se faire remettre de l'argent pour diffuser la volonté du corrupteur lors d'un point de presse ou d'information.

¹⁴⁹⁶ P. TRUCHE et M. DELMAS-MARTY, op.cit., p.718.

TITRE III — DE L'EFFECTIVITÉ DE LA RÉCEPTION DU MESSAGE MÉDIATIQUE CONGOLAIS ET DU DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION

Ce titre est relatif à notre troisième hypothèse de recherche, c'est-à-dire la réception par le public congolais du message ou l'accessibilité dudit public à l'antenne médiatique. Ce titre se fonde sur l'hypothèse que la démocratie ne peut se développer sans un espace public, libre et ouvert, où toutes les questions liées à la vie des populations peuvent être exprimées et faire l'objet de débats et qui donne au public un lieu d'échanges et la possibilité de participer activement au processus de décision. Les médias peuvent faciliter ces échanges en fournissant cet espace à condition qu'ils soient connus et compris par le public et que les services qu'ils proposent soient accessibles, indépendants, crédibles et ouverts à l'ensemble du spectre des opinions et des expressions.

Comme nous l'avons dit dans l'introduction générale de cette étude, pour que les médias congolais contribuent efficacement à l'édification de l'œuvre démocratique en cours, il faut premièrement, une prise en charge et une reconnaissance institutionnelle et juridique, deuxièmement, il faut une capacité organisationnelle et structurelle de ces mêmes médias leur permettant d'assumer avec responsabilité leur mission sociale et enfin, il faut que leurs discours ou messages soient effectivement bien reçus par le public pour permettre à ce dernier de développer une participation citoyenne responsable par le biais d'une liberté d'expression, d'une libre circulation de l'information et d'un libre accès à l'information qui sont les outils essentiels au renforcement de la démocratie et de l'État de droit, à l'instauration de la bonne gouvernance et à la promotion d'un développement humain. En effet, il est évident que la seule législation de la presse ou encore les seuls codes de conduite et de déontologie ne suffisent pas à garantir et à protéger la liberté, l'indépendance et la qualité des médias. Il faut encore entretenir une culture et une tradition médiatiques qui sont autant des garanties pour l'efficacité des médias.

Pour la bonne compréhension de ce titre, il convient de nous poser trois petites questions : les discours ou messages médiatiques congolais parviennent-ils effectivement à son destinataire attitré qui doit l'intérioriser ? Ce même discours est-il bien reçu par les populations de ce pays ? Quel est son impact ou son influence sur le processus démocratique si une fois il est quand même reçu ? Dès le début de ce travail, nous ne savons pas répondre positivement à ces différentes préoccupations étant donné que dans la deuxième partie, nous avons décrit les différents obstacles d'ordre culturel, géographique, éducationnel, économique, politique et linguistique, éthique et déontologique qui entravent la réception par le public congolais, de l'information et du discours médiatique.

D'où l'importance de ce titre qui propose des facteurs promotionnels qui permettront aux médias congolais de se faire écouter par son public et d'en faire une véritable plateforme d'un débat démocratique et un véhicule d'expression culturelle et de cohésion nationale pour la paix et le développement. Ce titre consiste en une série de propositions pour la consolidation de l'État de droit démocratique par l'instauration des débats contradictoires dans les journaux publics et privés, dans les radios et dans les télévisions publiques comme privées et à travers les médias électroniques (Internet et autres médias sociaux), sans la crainte de quelques représailles que ce soit. Il s'agit aussi d'accroître, par une information équilibrée, professionnelle et diversifiée, objective et neutre, la participation citoyenne à la gestion de la chose publique. Conscient de la méconnaissance de la législation sur les médias par les populations congolaises et de la méconnaissance du public par les médias congolais et du discrédit que celui-ci affiche à l'endroit de la presse, des solutions de remède seraient pertinentes pour combler ce déficit de confiance et de connaissance afin de rendre effectif le droit du public congolais à l'information.

Doornaert affirmait que « C'est le devoir de la presse d'informer le public. Il incombe donc à la presse et à personne d'autre de juger ce que nous trouvons pertinent à mettre à la connaissance du public.¹⁴⁹⁷ Mais, si la presse accepte le rôle instrumental d'informer le public au nom du droit du public à être informé, n'incombe-t-il pas dans ce cas au public de décider de ce qu'il veut savoir et apprendre par voie de presse ? ». ¹⁴⁹⁸ En effet, les populations de la RDC nourrissent bien l'espoir que la démocratie ne va pas seulement ramener une paix tant attendue mais va également donner aux citoyens les moyens d'exercer pleinement leurs droits humains et leurs libertés fondamentales et réduire la pauvreté généralisée dans le pays en permettant en particulier une distribution plus équitable des ressources naturelles.

Cela veut dire que la démocratie naissante en RDC permettra d'associer les pouvoirs publics, les citoyens à travers la société civile, tant au niveau central que local, au développement intégral du pays. Ce processus d'interaction équilibrée entre les citoyens et l'État suppose, d'une part, des acteurs informés, capables de faire connaître leurs intérêts et préoccupations et d'autre part, une capacité des gouvernants à rendre des comptes, en réponse à ces interpellations. Il revient à des médias responsables de faciliter ces interactions. L'amélioration de l'accès à l'eau potable dans la province du Nord-Kivu, à Goma et dans l'ancienne province du Kasaï-Oriental, à Mbuji-Mayi, illustre bien notre propos. En effet, à la suite des plaintes d'auditeurs par le canal des médias (stations radio, Facebook), principalement la Radio Okapi (la seule à être écoutée dans toutes les provinces), les autorités publiques ont cédé à la pression citoyenne et ont répondu à ses besoins élémentaires d'eau.¹⁴⁹⁹

La recevabilité du message de la presse congolaise ne peut être effective qu'avec l'initiation et l'éducation aux médias axées sur le renforcement des connaissances du public en vue d'une compréhension accrue des fonctions des médias et de la promotion de la démocratie par les médias. Ce titre sera respectivement destiné à l'éducation aux médias et à la démocratie (Chapitre I), à l'institutionnalisation d'une commission de contrôle d'accès du public à l'information (Chapitre II) et enfin, à l'aide de l'État à la presse (Chapitre III).

¹⁴⁹⁷ K. LEMMENS, op. cit., p. 88 citant M. DOORNAERT, in, « Kies de waarheid, geen partij » in J. CLEMENT et M. VAN DEPUTTE (eds), *De vierde macht. De gespannen verhouding tussen media, gerecht en politiek*, Groot-Bijgaarden, Globe, 1995, p. 45. Traduit par lui-même.

¹⁴⁹⁸ Idem.

¹⁴⁹⁹ À travers une campagne populaire dans les médias, « Mbuji-Mayi ou Goma », des fontaines d'eau potable ont été installées dans plusieurs quartiers de ces chefs-lieux. Mbuji-Mayi est le chef-lieu de l'ancienne province du Kasaï-Oriental tandis que Goma est le chef-lieu de la province du Nord-Kivu.

CHAPITRE I — DE L'ÉDUCATION AUX MÉDIAS ET À LA DÉMOCRATIE

La notion d'« éducation aux médias » désigne les compétences, les connaissances et la compréhension permettant aux consommateurs d'utiliser les médias d'une manière sûre et efficace. Les personnes éduquées aux médias sont aptes à poser des choix reposant sur des informations solides, à comprendre la nature des contenus et des services et à profiter de tout l'éventail des possibilités offertes par les nouvelles technologies de communication.¹⁵⁰⁰ Ces personnes sont mieux à même de se protéger et de protéger leur famille de matériels ou produits préjudiciables ou choquants des médias. D'où l'importance de favoriser le développement de l'éducation aux médias à tous les niveaux de la société et de suivre attentivement les progrès réalisés en la matière.¹⁵⁰¹ D'après Margaret Scammell « l'éducation aux médias offre le cadre nécessaire pour accéder, analyser, évaluer, créer et participer avec des messages de formes variées, depuis la presse écrite en passant par la vidéo et l'internet. L'éducation aux médias favorise la compréhension du rôle des médias dans la société et renforce les compétences d'interrogation et de libre expression nécessaires aux citoyens d'une démocratie ». ¹⁵⁰²

La recommandation du Parlement et du Conseil européen du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs, de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne, prévoit déjà une série de mesures possibles pour promouvoir l'éducation permanente des enseignants et des formateurs, une formation axée sur l'internet à l'intention des enfants dès le plus jeune âge comprenant des sessions ouvertes aux parents ou l'organisation de campagnes nationales de communication afin d'informer sur une utilisation responsable d'internet.¹⁵⁰³ L'une des principales fonctions de la presse est l'éducation du public à la culture démocratique. Il convient donc au citoyen de connaître d'abord l'outil d'apprentissage ou d'utilisation pour mieux se former à cette culture. Dans ce sens, éduquer aux médias, c'est développer la capacité du public ou du citoyen à accéder à tous les médias (radio, télévision, presse écrite, films, images, textes, sons, sites Internet et réseaux sociaux), à comprendre et à décoder, avec un sens critique, les différents aspects des médias et de leurs contenus.

L'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits et libertés fondamentaux de l'homme est l'ensemble des pratiques et d'activités destinées à mieux préparer les jeunes et les adultes à participer activement à la vie démocratique en exerçant leurs droits et responsabilités.¹⁵⁰⁴ En effet, il faut d'abord comprendre le message médiatique pour découvrir la richesse des faits et des débats qui alimentent la connaissance des principes de l'État de droit démocratique. Une bonne gouvernance requiert dès lors une relation équitable entre le citoyen et l'État qui doit mettre au point des mécanismes destinés à accroître la capacité des administrés dans la société à exprimer leurs besoins et à lui demander des comptes à travers des médias responsables. Ils permettront à ces derniers d'améliorer leur jugement par rapport aux différents événements de la vie publique (élections, le référendum, les consultations populaires, etc.). Il n'est un secret pour personne car la participation active des citoyens dans la prise de décisions ou dans la définition des politiques et des priorités peut inciter les gouvernants à s'investir davantage dans l'amélioration des résultats de leur action. De même, cette participation qui permet aux mêmes citoyens de surveiller le fonctionnement des institutions publiques est un facteur de lutte contre la corruption massive.

¹⁵⁰⁰ Voir préambule de la Directive 2010/13/UE du Parlement et du Conseil européens du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relative à la fourniture de services de médias audiovisuels (directives « Services de médias audiovisuels », version codifiée, Journal officiel de l'Union européenne L du 15 avril 2010, in <https://www.strada.lex.com>

¹⁵⁰¹ Idem.

¹⁵⁰² M. SCAMMELL, « Political advertising: Why is it boring? », Center for Media Literacy, in <http://eprints.Lse.ac.uk/2540>.

¹⁵⁰³ Idem.

¹⁵⁰⁴ Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 23 mars 1999, p.5.

Il en va de même de la pertinence d'analyses et de la diversité des commentaires sur les faits politiques et sociétaux qui guident la réflexion et son approfondissement. Les médias aident à renforcer la capacité de jugement du public. Dans un État de droit démocratique, il faut donner la parole au public afin de bien doser la quintessence du système à travers les médias. Il faut amener l'ensemble de la population à prendre part aux débats politiques, économiques et sociaux concernant le choix politique d'avenir. C'est cela effectivement le travail des acteurs de la presse tant privée que publique. L'éducation aux médias est donc un devoir de responsabilité en vue d'aider le citoyen congolais à assumer les changements et les transformations de la société. Elle lui permet d'œuvrer à asseoir une culture prônant les valeurs démocratiques, les principes de l'État de droit et les droits de l'homme, une culture qui respecte et fait participer toutes les catégories sociales à la prise de décisions.

Section 1 — La sensibilisation aux médias dans les écoles primaires et secondaires

Cette section porte sur des propositions qui permettront aux élèves congolais de savoir maîtriser les moyens d'information, d'avoir une attitude critique à leur égard, c'est-à-dire de se donner la possibilité d'être mieux informés et d'en tirer le plus grand profit pour approfondir la culture démocratique. Le but de cette sensibilisation est de procurer une formation à tous les niveaux de la société congolaise et une éducation aux médias qui sont des stratégies pour une appropriation optimale de ceux-ci dans une perspective d'accès à l'information, aux connaissances et pour l'avènement d'un État de droit démocratique prospère. Comme le dit Christopher Liénard : « La condition première d'un développement de la démocratie est une élévation de la conscience des citoyens à propos des enjeux de la société dans laquelle ils vivent. Cela commence bien sûr par l'éducation car l'école est le lieu le plus approprié où se donnent les bases de la réflexion citoyenne. L'éducation civique actuellement enseignée doit être couplée avec l'étude des disciplines favorisant l'esprit critique et notamment l'analyse des techniques de communication qui sont employées par les personnes ou les institutions et qui sont susceptibles d'influencer les opinions ».¹⁵⁰⁵

Le but poursuivi par l'éducation aux médias congolais sera de permettre certainement aux nouvelles générations d'améliorer leurs capacités de réflexion et d'analyse vis-à-vis de la société dans laquelle elles vivent. En ayant un regard lucide sur ses responsabilités, le jeune citoyen congolais développera rapidement les réflexes nécessaires afin d'assumer ses droits et, ainsi, de participer activement au processus démocratique du pays.

En effet, en RDC, l'éducation de toute personne est une garantie constitutionnelle. Ce sont les articles 43 et 45 de la Constitution qui érigent l'éducation publique en un droit fondamental de toute personne : « Toute personne a droit à l'éducation scolaire... », « Toute personne a accès aux établissements d'enseignement national, sans discrimination de lieu d'origine, de race, de religion, de sexe, d'opinions politiques ou philosophiques, de son état physique, mental ou sensoriel, selon ses capacités ». Ces deux dispositions constitutionnelles consacrent le principe d'égalité des chances et imposent à l'État congolais de donner à tous les jeunes des armes égales, en élargissant leurs perspectives sur la connaissance du monde et de l'organisation de la société nationale. Elles leur font découvrir la riche palette de formations que leur offre le système éducatif congolais qui devra intégrer en son sein le droit élémentaire des médias ou de la presse, compris comme un droit fondamental de l'homme. Selon ces mêmes dispositions, les pouvoirs publics ont le devoir de promouvoir et d'assurer, par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect des droits et des libertés fondamentaux de l'homme consacrés par la DUDH, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que par toutes les conventions régionales et internationales relatives aux droits de l'homme et au droit international humanitaire.

¹⁵⁰⁵ C. LIENARD, « L'évolution nécessaire du système démocratique », *Éthique publique*, vol. 13, n°2, 2011, URL : www.ethiquepublique.revues.org/594.

Les pouvoirs publics devront donc introduire la formation sur les médias dans les programmes scolaires dès l'école primaire pour permettre aux jeunes de grandir dans l'apprentissage de la maîtrise de l'information. C'est dans cette même logique que l'État devra encourager certains entrepreneurs médiatiques congolais à créer des journaux d'enfants comme il en existe en Belgique et ailleurs. Ces journaux reprendront certains sujets d'intérêt général repris dans les médias ou commentés dans les arènes de pouvoirs publics. Il sera question, à ce propos, de familiariser les élèves avec les codes de déontologie journalistique tout en encourageant la création de journaux et d'émissions scolaires avec des professionnels des médias. Kant affirmait qu'il convient « de consacrer une heure par jour à faire connaître et à apprendre par cœur aux enfants le droit des hommes, cette prune de Dieu sur la terre ».¹⁵⁰⁶ Ce rôle « kantien » sera dévolu aux écoles primaires et secondaires où certaines notions relatives aux droits des médias seront dispensées déjà aux jeunes en vue de les préparer à bien saisir, dès l'âge adulte, le rôle capital de l'information et de la presse dans une société en pleine mutation.

Quant à l'éducation des adultes aux médias, l'insertion dans les programmes universitaires du cours de droit des médias s'avère impérieuse. En effet, dans l'état actuel du cursus universitaire congolais, ce cours n'est pas encore enseigné dans toutes les universités congolaises ou dans les facultés de droit ou de l'information. La sensibilisation du citoyen congolais à l'importance de l'information ou de la presse dans la société en reconstruction reposera sur la modernisation des moyens de production, de diffusion et de transmission ainsi que sur la diversification des prestations et des programmes culturels, la qualification des ressources humaines et le renouvellement de textes législatifs sur les modes de fonctionnement des médias congolais.

L'État devra élaborer un programme spécifique d'éradication de ce fléau pour accroître les capacités intellectuelles de chaque citoyen de saisir le message informatif et de le critiquer pour en faire une opinion constructive pour la cohabitation pacifique.¹⁵⁰⁷ Il en va de la liberté culturelle de ses citoyens. Dans le même ordre de débat, trois procédés d'éducation permanente aux médias qui ont déjà produit leurs fruits dans certains pays africains, s'offrent au public congolais et s'avèrent nécessaires. Ces procédés s'inscrivent dans l'application de l'article 37 de la nouvelle Constitution qui stipule que « L'État garantit la liberté d'association. Les pouvoirs publics collaborent avec les associations qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyens ». Ces procédés sont relatifs à des microprogrammes, à des radios clubs et à la radio vision.

§ 1. Les microprogrammes

Ce sont des programmes éducatifs de courte durée, souvent moins de trois minutes qui s'insèrent dans le cours normal des émissions de radio. Ils peuvent concerner les aspects les plus divers de la promotion individuelle et sociale, depuis l'hygiène ou la santé publique jusqu'à la vie familiale et le logement. Dans un pays déchiré par les guerres, ceux-ci permettront aux victimes frustrées par celles-là de s'exprimer en donnant leur expérience néfaste de ces guerres. Il s'agira, de cette manière, d'une cure psychologique de toutes ces frustrations. En effet, comme nous renseigne Robert Ginesy, la première expérience menée en Côte d'Ivoire en 1966 remporta un très grand succès auprès des

¹⁵⁰⁶ M. KADHIR, « Quelques réflexions sur la nature juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 », in *Revue de droit international et de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, p.354, citant KANT, « *Über dem Gemeinpruch... sur l'adage* », p. 490.

¹⁵⁰⁷ Article 44 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, in « Commission électorale indépendante », Kinshasa, mars 2006, p. 7.

personnes concernées.¹⁵⁰⁸ L'année suivante, le Burkina Faso lui emboîta le pas en diffusant plus de dix-huit microprogrammes,¹⁵⁰⁹ suivi du Mali en 1968 avec 32 émissions par jour.

§ 2. Les radios clubs

L'expérience consiste à réunir entre cinquante et cent personnes pour discuter autour d'un animateur, le thème d'une émission radiodiffusée régulièrement qui aborde un sujet d'éducation de base ou d'intérêt général. Après avoir été enregistrés, les meilleurs débats sont diffusés sur l'ensemble du réseau national. Cette retransmission apporte à l'auditoire un supplément d'informations et permet aux organisateurs de mieux connaître les réactions du public. Le Gabon a mis en place des téléclubs, le principe étant le même mais le téléviseur remplace le récepteur de radio.¹⁵¹⁰ L'adoption d'une telle formule exige la présence d'une source d'électricité, ce qui en limite considérablement les chances.

En RDC, des clubs de la Radio Okapi (la Radio onusienne) existent dans certains coins reculés du pays. Il en est ainsi des Clubs « CARO », c'est-à-dire Clubs des auditeurs de la Radio Okapi ». Ils fonctionnent déjà dans plusieurs localités comme à Walikale dans la province du Nord-Kivu et à Mbanzangungu dans la province du Bas-Congo pour faire participer le citoyen moyen du monde rural au débat portant sur certaines questions d'intérêt général et pour lutter contre le désenclavement de ces territoires, disent les membres. C'est l'animateur du chef-lieu de la province qui reprend parfois les doléances exprimées par la population à travers ces Clubs dont le succès n'est plus à démontrer. Dans un pays où la pauvreté constitue un obstacle majeur à la réception de l'information et où les moyens de communication sont presque inexistants, le gouvernement, à travers les autorités locales, encouragerait la promotion de ces genres d'activités par le financement des médias de proximité, dont les radios communautaires.

§ 3. La radiovision

En effet comme l'ont démontré les études menées par Paul Lazarsfeld,¹⁵¹¹ et par Jean Cazeneuve,¹⁵¹² « en Europe, l'influence des médias, mieux la réception du message médiatique, n'est réelle que si leur discours est repris et validé par les leaders d'opinion ». Autrement dit, c'est moins parce que nous avons entendu quelque chose à la radio ou vu quelque chose à la télévision que nous pouvons être influencés par ce message mais plutôt parce qu'il est repris par des personnes en qui nous avons confiance et qui nous aident à l'appréhender. L'expérience de la radiovision repose sur le principe de l'écoute collective.¹⁵¹³ Elle a été menée pour la première fois en République centrafricaine. Tandis qu'ils reçoivent par la radio un programme éducatif, les animateurs des divers centres administratifs et d'enseignement le commentent et l'illustrent grâce à une série de diapositives prévues à cet effet. Le débat est davantage une occasion d'explication qu'une véritable discussion. Il n'est pas retransmis car il ne pourrait guère s'accompagner d'images. Nous pensons que cette formule est plus efficace que la précédente. Au demeurant, elle doit principalement son succès au fait qu'elle s'intègre parfaitement dans les structures administratives et pédagogiques de la société.

¹⁵⁰⁸ F. BALLE, « Institutions et publics des moyens d'information. Presse-Radiodiffusion-Télévision », Paris, Montchrestien, 1973, p. 386.

¹⁵⁰⁹ Idem.

¹⁵¹⁰ Ibid.

¹⁵¹¹ P. LAZARSFELD, B. BERELSON et H. GAUDET, « The People's Choice », New York, Columbia University Press, 1948, p. 54.

¹⁵¹² J. CAZENEUVE, « Sociologie de la radio-télévision », Paris, Presses universitaires de France, 1969, p. 105.

¹⁵¹³ Idem.

Ces trois procédés permettent de cumuler les avantages de l'information proprement dite, de l'instruction civique et de l'éducation populaire. Ils faciliteraient aussi la communication dans ce pays dépourvu presque des moyens de communication comme les routes, etc. Face au danger du tribalisme ou de l'ethnisme congolais, cette formule aidera à dégager les esprits de l'emprise des traditions et des cultures parfois sources de conflits récurrents. Les explications fournies par les animateurs contribueront à individualiser les jugements, à multiplier les valeurs démocratiques de référence. Ainsi, les populations congolaises deviendront moins rigides et moins fermées aux autres en se remettant plus vite en cause.

Néanmoins, ces procédés ne peuvent être réalisés que par la promotion des médias communautaires de proximité car actuellement ces procédés sont mis en œuvre par la Radio Okapi, appelée à fermer ses portes après la fin du mandat de la MONUSCO, l'accessoire devant suivre le sort du principal. Le but poursuivi devra être de développer dans le public congolais une culture médiatique de manière telle que le citoyen puisse relever, à travers les médias, les nouveaux défis dans la reconstruction de l'État de droit démocratique. Ces genres de procédés permettront par exemple le dialogue pour la résolution des conflits qui risquent d'entamer le contenu même de la jeune démocratie.

Section 2 — La reconnaissance juridique et la mise en place des mécanismes de promotion des médias communautaires de proximité

Les médias communautaires de proximité sont générateurs d'un espace public local, au sens de Jorgen Habermas, autrement dit, d'un cadre local de dialogue et d'information où la démocratie et la bonne gouvernance locales doivent s'exercer pleinement. Ils participent, au travers des émissions et débats interactifs, au changement social des populations marginalisées, oubliées parfois dans les recoins du pays en contribuant à leur prise de conscience, leur organisation et leur affranchissement. L'alternative médiatique communautaire constitue un enjeu important d'une dynamique participative des collectivités locales dans leur recherche de développement. Elle constitue un catalyseur d'une dynamique sociale sur les pratiques et représentations de la société afin de stimuler un autre ordre social désirable.

En matière de développement local, la communication reste prépondérante en tant que génératrice d'informations mais aussi et surtout, en tant qu'élément harmonisant l'intervention des différents partenaires. Il s'agit d'informer les populations sur les avantages de la démocratie et du développement et sur les sacrifices à consentir pour y parvenir en leur fournissant le cadre adéquat pour partager leurs expériences dans un espace public. Comme le relève l'Association des radios communautaires, l'ARCO, « Les radios associatives et communautaires sont les seules à être implantées dans les coins et recoins de la RDC et sont des alternatives qui remplissent des missions d'intérêt général non négligeables en informant les populations locales et en les impliquant dans le développement de leurs rayons d'émission ».¹⁵¹⁴

L'implantation de ces médias a été consacrée par le législateur congolais pour mettre fin au monopole d'État sur la RTNC qui violait ainsi le principe même de la liberté d'expression. En effet, les radios et télévisions communautaires sont l'expression même du principe du pluralisme médiatique en ce sens qu'ils permettent une diversité d'opinions dans les diverses langues ou dialectes du pays. L'idéal serait de les multiplier pour permettre à chaque groupe communautaire de s'exprimer dans le respect de la loi et des principes de l'État de droit démocratique. Ce serait un facteur de dialogue entre les différentes ethnies pour la promotion de la paix et de la cohabitation.

¹⁵¹⁴ Voir Communiqué de presse de l'ARCO (Association des radios communautaires congolaises) relatif à l'exclusion d'un représentant de cette association au sein de la HAM du 29/09/2004, cité par l'Institut Panos Paris, in « Afrique Centrale : cadres juridiques et pratiques du pluralisme radiophonique », Paris, Karthala, p. 153.

Dans l'apprentissage de la démocratie, le pluralisme de l'information voudrait un partage entre le service public et le secteur associatif ou communautaire pour permettre au citoyen congolais de « puiser »¹⁵¹⁵ ses opinions dans plusieurs sources. Mais aussi, compte tenu de la complexité du territoire national, imposer un monopole revient à priver une grande partie de la population de l'information. Ces médias communautaires sont un cadre de lobbying et de plaidoyer à l'endroit des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'ils ont joué un rôle important dans la dynamique des élections de 2006 en sensibilisant les populations locales à l'acte citoyen qu'est la participation aux dites échéances.

Cependant, en RDC, dans leur majorité, ces médias de proximité comme tous les autres médias d'ailleurs, connaissent de sérieux problèmes institutionnels, économiques et techniques auxquels s'ajoutent des tracasseries administratives, de menaces et de pressions militaires qui limitent leur liberté d'expression. Il s'ajoute également à ces difficultés d'autres contraintes liées à leur réglementation, aux conflits d'intérêts (les politiques congolais les ont investis) et le professionnalisme des ressources humaines qu'ils utilisent. Dans la pratique, comme nous le signale l'Institut Panos Paris, ces médias doivent verser mensuellement à la Commission de contrôle de conformité, organe du ministère de l'Information et de la Presse, 10 % des recettes publicitaires réalisées, à titre de frais administratifs. À ceci s'ajoute encore le harcèlement d'autres services de l'État, dont l'Agence nationale des renseignements, la direction des impôts, etc. En conséquence, ces derniers ont du mal à assumer les charges fixes de leur fonctionnement et ne génèrent pas pour la plupart des ressources propres pour assurer leur autofinancement.

En principe, en vertu de l'article 54, de la loi sur l'exercice de la liberté de la presse en RDC, c'est plutôt l'État qui doit octroyer de l'aide à ces médias privés dont le rôle n'est plus à démontrer. La première démarche pour l'État, dans la promotion de ces médias de proximité, consistera à élaborer une loi qui prend en compte leurs préoccupations et qui remplacera la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 qui ne les concerne pas. Il faudra un cadre législatif qui prend en considération le rôle vital de ceux-ci et qui définira concrètement le statut de leurs animateurs qui se qualifient parfois à tort de journalistes. La deuxième démarche concernera la suppression de toutes ces tracasseries administratives et financières dont elles font l'objet actuellement.

Après s'être acquitté de tous les droits et frais d'ouverture, le média concerné restera libre de fonctionner sans s'exposer à toutes ces pratiques qui ne peuvent que décourager l'entreprise privée. Il est évident que ce n'est pas seulement dans ce domaine où sévissent ces pratiques. Cette situation est générale et relative au non-paiement des salaires des fonctionnaires de l'État qui, au lieu de mendier (ce qui est puni par la loi), se livrent à des pratiques très proches de la corruption ou du racolage. Enfin comme pour leurs collègues des autres médias, ces difficultés dans le fonctionnement appellent une coopération accrue entre les différentes radios communautaires. Il faut pour cela, s'unir au sein de plusieurs corporations qui lutteront contre toutes ces intrusions et qui prendront en charge la formation ou le recyclage des professionnels de ces médias afin de produire un travail de qualité. Une coopération active avec des partenaires extérieurs s'ajoute à cette liste de facteurs de promotion des médias associatifs ou communautaires.

Section 3 — L'alphabétisation des adultes

L'information, affirme Francis Balle, « ne vaut que pour celui qui a appris à s'en servir ».¹⁵¹⁶ Par cette affirmation, se trouve ainsi posée, toute la problématique de l'analphabétisme et des langues de la communication écrite. Plus fondamentale, cette question soulève celle de la coexistence entre la culture orale et la culture écrite. D'après une étude de l'UNESCO réalisée en 1986, il existe en RDC

¹⁵¹⁵ C'est nous qui le soulignons.

¹⁵¹⁶ F. BALLE, op. cit., p. 701.

80 % d'analphabètes et 20% d'alphabétisés, répartis comme suit : 16% de niveau primaire et secondaire et 4% de niveau supérieur et universitaire.¹⁵¹⁷

Nous savons que l'un des buts de la protection de la liberté d'expression et de ses corollaires est de permettre aux citoyens de se former une opinion sur une question d'intérêt général. Il leur faut une formation adaptée à chaque âge. Elle dépend évidemment de plusieurs facteurs, dont l'instruction ou la formation scolaire de chacun. Ainsi, l'analphabétisme est un des facteurs de l'inaccessibilité de certaines couches de la population congolaise à l'information. Le constituant congolais a fait de l'éradication de ce phénomène, un devoir national. En effet, aux termes de l'article 44 de la nouvelle Constitution « L'éradication de l'analphabétisme est un devoir national pour la réalisation duquel le gouvernement doit élaborer un programme spécifique ».¹⁵¹⁸

Hoebeke et Mouffe l'ont suffisamment reconnu : « Parallèlement à la formation des journalistes, la question de la formation du public au monde des médias nous semble fondamentale. À quoi cela servirait-il d'exiger une information de qualité si le lecteur, l'auditeur ou le téléspectateur n'était pas à mesure d'en comprendre le sens et la portée ? ».¹⁵¹⁹ L'importance de la formation et de l'éducation aux médias a été soulignée dans le cadre de la résolution 1215 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1993 et de la communication du Comité des Ministres de ce même Conseil en date du 21 mars 1994. Ces documents appellent les états à promouvoir la création d'associations d'utilisateurs des médias et le développement dans les écoles d'un enseignement concernant l'utilisation des médias de manière à ce que les citoyens acquièrent une compréhension critique des médias. C'est dans ce cadre qu'il existe en Belgique le Conseil de l'Éducation aux médias, le CEM, créé par arrêté du 19 mai 1995, composé des professionnels des médias et du monde de l'enseignement ayant pour mission de donner au gouvernement des avis sur toute question relative à l'éducation aux médias et de stimuler des actions susceptibles de promouvoir et d'évaluer l'éducation aux médias.¹⁵²⁰

La politique d'instruction des adultes congolais que nous proposons s'inscrit ainsi dans cette logique et consiste d'abord à faire acquérir à ces derniers les compétences et les aptitudes nécessaires en vue de s'autosuffire dans leur vie, de comprendre le discours médiatique qui leur permettra de participer activement, non seulement au développement de la démocratie mais aussi au développement socio-économique de leur environnement. Jusqu'à présent, il n'existe pas des programmes spécifiques du gouvernement congolais pour lutter contre ce fléau. Ce sont quelques ONG qui s'emploient, malgré la conjoncture de crise, à cette tâche qui nécessite impérativement des moyens adéquats. Comme le veut la Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre, du 28 décembre 1978 : « il appartient à la communauté internationale de contribuer », par le mécanisme de solidarité, à cette fin pour établir les conditions d'une circulation et d'une diffusion plus large de l'information à travers toutes les couches de la population.

L'UNESCO serait bien placée pour apporter une précieuse contribution dans ce domaine, bien que d'autres ONG internationales ne cessent de marquer leur présence sur terrain en RDC. L'assistance consisterait à encourager financièrement les organisations locales qui, face à l'immobilisme de l'État, encadrent les populations analphabètes dans un programme d'éducation des adultes. Il en existe à l'est de la RDC à Uvira où l'Association « Elimu » et à Kirumba où l'association « Cacudeki » alphabétisent les personnes adultes. Les organisations de la société civile devront enfin se mobiliser pour amener l'État à s'occuper efficacement de ce fléau qui est aussi un des facteurs de sous-développement. Ainsi, le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale devra organiser cette éducation non formelle en collaboration avec le ministère de l'Enseignement primaire,

¹⁵¹⁷ KASONGO MWEMA YAMBA YAMBA, « Enjeux et publics de la télévision en République démocratique du Congo 1990-2005 », p. 69, cité par E. BEBE BESHELEMU in, op.cit., p. 271.

¹⁵¹⁸ Article 44 de la Constitution du 18 février 2006.

¹⁵¹⁹ S.HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 790.

¹⁵²⁰ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 764.

secondaire et professionnel, en commençant par des actions nationales de sensibilisation de masses et en sollicitant du gouvernement un budget qui sera affecté à ce secteur.

En outre, les mêmes organisations de la société civile devront s'investir davantage dans ce domaine en construisant des centres et en organisant diverses formations culturelles et professionnelles. La contribution des adultes formés, bien qu'insignifiante, sera nécessaire pour le fonctionnement de ces centres. Le recours à l'autofinancement sera aussi un atout. De petits projets de ce genre devront être initiés à travers le pays. Pour accroître la participation à cette formation, ces organisations citoyennes devront organiser des campagnes de sensibilisation à travers les médias en vue de persuader et de réinsérer professionnellement les adultes formés.

Section 4 — L'effectivité et l'accessibilité de l'information par la promotion de langues locales et vernaculaires

La diffusion de l'information ou la vulgarisation des principes démocratiques dans les langues nationales ou dans les dialectes locaux s'avère importante pour plusieurs raisons :

- 1° elle permet d'atteindre le plus grand nombre de lecteurs, d'auditeurs ou de consommateurs des médias et répond à la préoccupation de l'analphabétisme tant on sait que plus de la moitié de la population congolaise n'a pas été à l'école ;
- 2° elle favorise une éducation aux principes démocratiques et un apprentissage et une compréhension aisés des médias et de leur message ;
- 3° elle valorise les cultures nationales et locales.

En effet, en RDC, l'une des difficultés pour la maîtrise du droit des médias et de la presse par le citoyen congolais est, outre le manque d'instruction, le caractère exotérique des règles juridiques. Tout est importé, pourtant, comme l'a fait remarquer Adama Dieng, « il n'y a du droit national que celui qui vient de ses propres entrailles ».¹⁵²¹ Cette affirmation peut paraître exagérée mais nous estimons que le droit, pour qu'il soit compris, cultivé, doit provenir des us et coutumes nationaux. L'importer le rend incompréhensible et inadapté. Depuis la colonisation, l'histoire de la presse congolaise est celle d'une information réservée à une petite minorité de la population, les communautés européennes et les « évolués »¹⁵²² pendant la colonisation, puis les intellectuels après l'indépendance du pays.

Pour la grande majorité de la population analphabète vivant dans les campagnes, l'oralité et la radio restent les seuls moyens d'information. La question de ce phénomène en appelle une autre, celle de la langue de presse. Mais cette situation est dangereuse pour la démocratie car finalement, c'est toujours la même minorité ou la même élite qui gouverne la grande majorité analphabète qu'elle manipule à sa guise. Marie-Soleil Frère ne cache pas non plus son inquiétude quand elle attire l'attention sur ce qui pourrait être le danger ou encore l'apport bénéfique de la presse vis-à-vis de l'idéal de la démocratie dans une société où le taux de l'analphabétisme est élevé.¹⁵²³ D'après elle : « Lorsqu'on observe le développement de l'esprit de la presse libre en Afrique en général et en RDC en particulier, on remarque que le langage utilisé ne correspond pas à ce qui devait permettre à l'ensemble de la

¹⁵²¹ ADAMA DIENG, ancien secrétaire général de la Commission internationale des juristes, il a été greffier au Tribunal international pour le Rwanda à Arusha en Tanzanie.

¹⁵²² La classe des évolués au Congo fut celle des Congolais qui travaillaient chez les colons et dont les enfants pouvaient avoir accès à certaines facilités éducationnelles ou sociales. Elle était la classe intermédiaire entre les colons et les indigènes.

¹⁵²³ J. M'PRENG DJERI, « Presse et histoire du Congo-Kinshasa. Le discours de la presse et son rôle dans le processus de démocratisation 1990-1995 », Cergy-Pontoise, Université de Cergy-Pontoise, Thèse de doctorat en sciences du langage, 2003-2004, citant Marie-Soleil FRÈRE, « Presse et démocratie en Afrique francophone. De la communication traditionnelle précoloniale à l'émergence d'une presse privée dans les transitions démocratiques au Bénin et au Niger », Bruxelles, ULB, Thèse de doctorat en sciences de l'information, 1996-1997.

population d'accéder librement à l'information. Le langage qu'utilise la presse reste celui de l'administration, c'est-à-dire le français ou l'anglais alors que le langage traditionnel de près de 70% de la population en général et rural en particulier, reste un langage autochtone. Ce qui indique que la presse libre ne s'adresse qu'à peu près 10% de l'élite politique, économique et sociale ».¹⁵²⁴

Les médias congolais vivent cette réalité : la presse écrite, les radios et les télévisions nationales ou locales, l'internet, tous passent l'essentiel de leurs informations en français, peut-être parce qu'une proclamation conforme à la grandiloquence officielle du régime de Mobutu, fait du Congo-Kinshasa le deuxième pays francophone du globe par sa démographie.¹⁵²⁵ Simple proclamation en effet car dès que l'on gratte sous les chiffres, la réalité est plus modeste. D'après l'étude de CFI, ce pays comptait en 1996, exactement 8.580.000 francophones, soit à peu près le 1/5 de la population globale.¹⁵²⁶ D'après une étude de Friedrich Ebert Stiftung de 2012, de façon globale, on constate une faible production d'émissions dans les quatre grandes langues nationales. Un journal est diffusé deux fois par jour seulement dans chacune de ces langues. En revanche, la presse en langue ou dialecte national est inexistante, en dépit de l'existence d'environ 450 ethnies qui s'intègrent dans la dynamique de quatre grands ensembles géolinguistiques.¹⁵²⁷ Cette situation a pour conséquence, non seulement la méconnaissance par les médias de son public cible mais aussi l'ignorance du message médiatique congolais par le même public. Ces médias prêchent parfois dans le désert et ne savent pas à qui s'adressent leurs messages. D'où peut-être, le recours aux médias étrangers comme la RFI, la BBC, la VOA, la Voix de l'Allemagne, la RTBF qui diffusent parfois en langues nationales comme le swahili.

Il est donc urgent pour les médias congolais d'amener l'ensemble de la population à prendre part aux débats politiques, économiques, environnementaux et sociaux concernant le choix politique d'avenir si l'on veut qu'ils contribuent efficacement à la reconstruction de la démocratie. Pour cela, aussi bien dans le vécu quotidien des médias privés que dans celui des médias publics, le français qui a statut de langue officielle, devra composer avec les quatre langues véhiculaires nationales. Il s'agit du swahili, parlé au Katanga, au Kivu et dans la province Orientale, du lingala parlé dans une partie de cette province, dans la ville de Kinshasa, à l'Équateur et une partie de Bandundu, du kikongo parlé dans l'autre moitié du Bandundu et dans le Bas-Congo et enfin du tshiluba, langue véhiculaire dans les deux kasai. La langue officielle et les quatre langues nationales véhiculaires devront ensuite compter avec la prégnance dans les zones rurales principalement et dans les centres urbains dans une moindre mesure, des idiomes locaux ou langues maternelles propres à chaque ethnie ou groupe ethnique. Des sujets d'intérêt général ou même les principes de la démocratie et de l'État de droit devront être vulgarisés dans ces différentes langues locales pour permettre à la population de cultiver ceux-ci. Telle sera l'œuvre des médias locaux ou communautaires.

Comme le note Tedanga Ipota, « La très grande majorité de la minorité francophone négro-africaine n'utilise pas le français comme langue maternelle mais comme deuxième ou troisième langue ; cette majorité de l'infime minorité francophone n'utilise pas et ne sait pas utiliser le français pour satisfaire ses besoins de communication. Le français est presque toujours utilisé dans des situations de contrainte (bureau, école). On peut même affirmer, sans peur de se tromper, qu'en général, le niveau de connaissance du français est très bas ».¹⁵²⁸

L'expérience kenyane en matière de diffusion de l'information en langues locales devrait inspirer les professionnels des médias privés congolais. À titre illustratif, nous pouvons citer le quotidien kenyan «Daily Nation», au contenu très axé sur le politique,¹⁵²⁹ qui a tiré officiellement en 1984, 62981

¹⁵²⁴ Idem.

¹⁵²⁵ E. BEBE BESHELEMU, op. cit., p. 271.

¹⁵²⁶ Idem.

¹⁵²⁷ Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), « Baromètre des médias africains. Première analyse locale du paysage médiatique en Afrique. RDC 2012 », Windhoek, Namibie, 2012, p. 35.

¹⁵²⁸ IPOTA TEDANGA, « Francophonie et africanité : qui parle le français en Afrique noire ? », in « Le débat des tropiques », p. 17, cité par E. BEBE BESHELEMU, op. cit., p. 272.

¹⁵²⁹ A. LENOBLE-BART, « Traditions libérales des médias au Kenya. Deux Nations à la destinée commune », Centre d'étude des médias, de l'information et de la communication, MSHA, Université Bordeaux III., p. 12.

exemplaires dans son édition « swahili »¹⁵³⁰ qui a fait acquérir à ce groupe un poids politique grandissant et jusqu'alors inégal dans le secteur des médias privés. Il a eu ce succès grâce à son grand lectorat et se veut, de cette manière, bâtisseur de l'unité nationale et défenseur des libertés publiques, notamment de la liberté d'expression.¹⁵³¹ Mais l'expérience de ce groupe de médias révèle, non seulement un état d'esprit d'entrepreneuriat mais révèle aussi que le swahili comme langue locale à côté de l'anglais, est un véritable véhicule ou outil d'information.

En définitive, dans un pays qui compte plus de 50 % d'analphabètes et dont l'économie repose principalement sur l'agriculture dans les zones rurales, l'État, dans les cahiers des charges, devra exiger que les médias audiovisuels diffusent plus de 50% de leur temps d'antenne en langues locales. En revanche, dans les grandes villes, elles peuvent utiliser le français (langue officielle) et les langues nationales.

Section 5 — La promotion de la pratique du courrier des auditeurs et des parlementaires debout

La participation active des citoyens congolais à la reconstruction de la démocratie doit être une condition essentielle de l'existence des médias. Toute intervention visant une amélioration effective et durable des conditions de vie des populations dans ce pays sera vouée à l'échec, si ceux-ci ne la prennent pas en charge. Sans leur participation, l'action des médias n'aura pas d'impact pour le changement voulu. C'est pourquoi il faut que ces médias encouragent la pratique du courrier des auditeurs ou lecteurs et les émissions populaires (paragraphe 1) ainsi que la pratique dite des « parlementaires debout » (paragraphe 2).

§ 1. La pratique du courrier des auditeurs et les émissions populaires

C'est principalement par la parole (verbale ou écrite) que chaque Congolais peut participer au débat démocratique en cours. Chaque Congolais a le droit d'exprimer son point de vue sur la manière dont le pays est géré par exemple. Il faut que les médias prêtent attention à chaque opinion exprimée dans le respect d'une autre valeur de la démocratie, la tolérance. Pour Beshelemu, « la modernité implique pour une presse de maîtriser les instruments de saisie du lectorat, réel ou potentiel mais également la prise en compte de l'opinion des lecteurs ».¹⁵³² La façon la plus conventionnelle mais aussi la plus banale de la faire vivre est de valoriser la pratique du courrier des lecteurs. C'est le baromètre le plus élémentaire de l'intérêt que les lecteurs portent en leurs médias. En publiant et en réagissant à une quelconque correspondance, le journal ou la radio, la télévision, établit ainsi une sorte d'interactivité différée certes mais qui est à coup sûr psychologiquement aussi valorisante que s'entendre parler à la radio, voire plus.

Nous pensons avec Beshelemu, qu'un média qui n'ouvre pas un tant soit peu ses colonnes, ses émissions à son environnement, s'enferme sous la cloche de l'autosatisfaction et à la longue, risque de s'assourdir dans une forme d'autisme. Les journalistes congolais doivent favoriser la participation des publics en leur donnant la possibilité de s'exprimer librement sur les sujets qui constituent leur quotidien. Dans ce pays où les populations, dans leur grande majorité, sont analphabètes et surtout contraintes à une obéissance passive, les médias ont le devoir d'organiser des émissions où chacun peut prendre la parole. Il faut que les points de vue des citoyens congolais soient pris en compte de

¹⁵³⁰ Le Swahili est une des grandes langues africaines. Elle est parlée à l'est de l'Afrique et dans tout le pays en RDC.

¹⁵³¹ Idem.

¹⁵³² E. BEBE BESHELEMU, op. cit., p. 277.

telle sorte qu'ils contribuent à la nécessaire réforme des lois relatives à la presse, à la démocratisation et à la bonne gouvernance.

Tous les citoyens, quels que soient leur ethnie, leur confession, leur niveau intellectuel ou social, doivent être amenés à participer à la reconstruction démocratique de la nation. Dans ce sens, ils ont droit à une information complète et transparente qui leur donne la possibilité de choisir et de s'épanouir. La participation devra commencer par l'exigence d'une citoyenneté critique et responsable aussi bien de la part des journalistes que des publics des médias. C'est un vaste champ d'actions et d'échanges conscients et actifs. Les médias congolais, dans cette entreprise, doivent veiller au respect des normes éthiques et déontologiques en luttant contre le tribalisme, la xénophobie, la corruption et le désordre social. Pour promouvoir cette pratique, les médias devront avoir plus de moyens de communication comme le téléphone, les emails, les réseaux sociaux. L'État, sans interférer dans le travail des journalistes, devra s'engager de manière concrète à mettre des moyens suffisants à la disposition de ces médias afin qu'ils disposent de ces outils de communication et qu'ils n'aient plus des soucis financiers pour leur fonctionnement et pour la réalisation de cet objectif. Dans ce sens, il est important d'accorder régulièrement un fonds d'aide à ces médias pour la préservation du pluralisme d'opinion et la participation active des populations.

§ 2. La promotion de la pratique des parlementaires debout

En Afrique comme au Congo, contrairement à l'Occident où l'apparition de nouveaux outils d'information et de communication a permis le développement de pratiques nouvelles dans la vie courante (éducation, santé, loisirs, transports, etc.), les populations, dans leur grande majorité, ne bénéficient pas encore des avantages des nouvelles technologiques de l'information et de la communication. L'oralité reste encore le moyen de communication le plus répandu et qui a ses techniques et son fonctionnement propres (épopées, contes, mythes, etc.). L'oralité est donc un moyen de transmission de l'information, un outil qui sert à digérer l'information recueillie dans les médias aux populations à majorité analphabète. C'est un mécanisme propre d'interprétation de l'information inventé par ces mêmes populations.

Ce mécanisme est motivé par la vision collective de la vie en Afrique. À Kinshasa, des attroupements des gens qui ne peuvent pas s'acheter un journal par exemple se forment autour des kiosques à journaux. Pour leur permettre de s'informer, les vendeurs en étalent des pages entières sur les pavés ou certains les lisent et les commentent oralement aux autres. À d'autres endroits de la ville, des journaux sont suspendus sur des échelles aménagées à cet effet où les gens viennent lire et surtout discuter. Ces endroits sont des agoras, des espaces publics où les prises de parole, les discussions et les commentaires sur l'actualité essentiellement politique font rage. Les foules attentives leur prêtent l'oreille et les discours sont tantôt applaudis, tantôt conspués. Les personnes qui prennent ainsi la parole et décortiquent le contenu des journaux sont appelées « parlementaires debout ».¹⁵³³

C'est un véritable cas d'école où la réception, la perception et la mémorisation sélective de l'information par la population sont conditionnées par la culture, l'identité et les conditions sociales des récepteurs conformément à leurs attentes. Ainsi, une population (en l'occurrence celle de Kinshasa) sans avoir un accès direct à l'information dans les journaux, peut se la réapproprier grâce au traitement qu'en font les « parlementaires debout ». En commentant les messages des journaux, les gens s'octroient les clés d'interprétation de l'actualité et des événements. Grâce à l'action des « parlementaires debout », le contenu des journaux se transforme en autant de récits politiques qui vont se répandre dans la ville pour gagner les quartiers populaires et alimenter les conversations dans tous les lieux de socialisation (bistrot, transports en commun, ateliers, etc.).

¹⁵³³ G. MUBANGI BET'UKANYI, « Le parcours de la presse congolaise et le rôle de l'oralité comme relais de l'information en Afrique », in « Les enjeux de l'information et de la communication », Bruxelles, Gresec, 2007, p. 12.

Plusieurs sondages politiques effectués à Kinshasa ont démontré que l'influence des « parlementaires debout » a une incidence réelle sur l'opinion au détriment de la publicité politique médiatique. En contredisant les plans de communication politiques du pouvoir, l'action de ces derniers dérange. Des intimidations, des menaces et voire des passages à tabac téléguidés ne sont pas rares de la part des hommes politiques qui n'apprécient pas cette action de filtre au détriment de leur manipulation.

Face à une presse inféodée à la qualité suspecte, cette vigilance citoyenne participe, l'on s'en doute, au questionnement critique de l'actualité et rejette toute réception passive de l'information. Il faut donc promouvoir cette vigilance par une double action :

- 1° la presse elle-même devra mettre à la disposition de ces derniers des journaux à plusieurs endroits non seulement dans la capitale mais aussi dans les provinces au lieu de laisser cette action aux seuls vendeurs ou revendeurs des journaux dont les moyens financiers sont plus que limités ;
- 2° l'État devra encourager cette pratique en interdisant toute intimidation ou toute tentative de menace à leur égard faute pour lui de créer des espaces publics appropriés.

CHAPITRE II — LA PROMOTION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE PAR LES MÉDIAS ET LA CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE DE CONTRÔLE D'ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION

Nous ne le dirons jamais assez, la liberté d'expression, la liberté de la presse et la liberté d'information sont des éléments indispensables au respect de tous les autres droits. Les médias sont donc les véritables outils d'expression, de protection et de promotion de tous ces droits et ces libertés fondamentaux. Ils doivent être perçus comme une opportunité et une véritable plateforme pour encourager la participation citoyenne à la gestion de la chose publique.

Ils doivent permettre aux citoyens de participer au processus décisionnel dans l'arène politique en leur offrant une tribune d'expression d'opinion sur des questions d'intérêt public (santé, environnement, agriculture, droits de l'homme, sécurité, bonne gouvernance, etc.). En effet, écarté du système de gouvernance pendant la période la plus longue de l'histoire post coloniale de la RDC, la démocratie ou le gouvernement du peuple par le peuple, fait aujourd'hui l'objet de désirs de plus en plus intransigeants de la part des citoyens congolais. La demande pour une participation plus effective des populations aux affaires publiques doit être maintenant la préoccupation des médias congolais en vue de connaître leur opinion sur cette même démocratie. Inversement, l'ignorance ou la mauvaise application du projet démocratique par les Congolais a parfois constitué un élément catalyseur aux périodes les plus tragiques de guerre dans ce pays. La privation de la parole à plusieurs acteurs de la vie sociale, la confiscation de la liberté, la corruption et la mauvaise gouvernance, sont autant de causes de toutes ces guerres en répétition.

La liberté d'expression constituera ainsi une composante essentielle à la recherche de la paix et à la démocratisation dans ce pays. Les médias doivent y être l'un des supports par lequel se matérialise la libre expression en ce sens qu'ils offrent un espace public de concertation, de résolution de conflit ou de formation d'opinion publique par la prise de conscience collective des enjeux politiques, économiques, sociaux et culturels. Ce faisant, les médias congolais passeront pour de véritables moyens de démocratisation et de progrès socio-économique de la Nation. Ainsi, la volonté d'instaurer une démocratie fondée sur la paix et sur le respect des droits et des libertés fondamentaux figure parmi les éléments caractérisant les efforts déployés en RDC.

Ce régime exige qu'on donne la parole aux diverses représentations sociales, que l'on débâte des questions importantes du pays (les problèmes d'eau, les problèmes d'exploitation de ressources naturelles, la défense et l'intégrité du territoire, la défense et la promotion des droits humains, etc.). Il faut donner la parole aux défenseurs de toutes ces valeurs, notamment à la société civile, aux partis politiques, à la jeunesse, aux acteurs du développement économique, etc. La Constitution du 18 février 2006 instaure un cadre démocratique permettant la participation politique des citoyens à la vie politique de la société. En effet, à côté des institutions classiques de l'État, elle prévoit des institutions d'appui à la démocratie chargées de veiller au respect des mécanismes de contre poids, de s'assurer du renforcement des conditions de participation politique. S'inscrivant dans ce schéma constitutionnel, un observatoire citoyen de contrôle d'accès du public aux médias pourra interroger la réalité médiatique à travers des instruments de recherche et réfléchir à l'influence des médias sur le processus démocratique en cours et sur la perception des citoyens.

Section 1 — La promotion de l'accès aux médias et de la participation citoyenne

Cette section traite des propositions relatives à l'accès des populations congolaises aux médias (paragraphe 1), de l'antenne donnée par les médias à la société civile (paragraphe 2), de la présence des femmes dans les médias (paragraphe 3), de l'amélioration de la programmation pour relever la

qualité du contenu médiatique (paragraphe 4), de la parole donnée aux partis politiques congolais (paragraphe 5).

§ 1. La vulgarisation des principes démocratiques aux populations

Les médias ont, entre autres rôles, de contribuer à rendre public un fait afin que les individus en prennent conscience et lui trouvent une solution. Ils doivent donner la possibilité aux individus de devenir des citoyens à part entière en prenant la parole pour libérer l'expression de leur point de vue sur les questions communautaires ou nationales (la démocratie, la citoyenneté, l'éducation, la paix, la santé, l'environnement et le développement, etc.). Ils sont une plateforme ou un espace public pour un débat démocratique. Il s'agit pour les médias d'informer et d'éduquer les populations à se prendre en charge, à être au centre de leur vie. Ils permettent aux populations d'acquérir des connaissances, d'apporter l'instruction et les conseils de tout genre en contribuant à leur émancipation. Il en va ainsi du principe démocratique de la participation qui exige que les individus doivent contribuer en qualité de citoyens à la formation de la volonté collective. Cette volonté ne peut être accordée à un seul homme, à une minorité ou aux seuls dirigeants. C'est pourquoi l'antenne doit être donnée à la société civile, aux défenseurs des droits de l'homme, aux partis politiques et aux ONG de développement, etc.

En RDC toujours, l'importance de la participation citoyenne n'est plus à démontrer. En effet, la demande pour une participation citoyenne plus effective des populations aux affaires publiques a justifié les « consultations populaires » initiées par le président Mobutu en 1990 en vue de recueillir l'opinion que les citoyens se faisaient sur le système de parti unique étouffant, mis en place depuis 1965.¹⁵³⁴ Elle a également justifié et rendu possible la tenue, entre 1991 et 1992, d'une Conférence nationale souveraine (CNS) dont l'objectif était de faire le point sur l'état de la gouvernance dans le pays depuis son indépendance en 1990 et de jeter les bases d'un système nouveau de gouvernance débarrassé de la dictature du parti unique. Plus récemment encore, la demande d'une meilleure participation politique et d'une citoyenneté plus égale a également été avancée parmi les justifications aux crises et conflits politiques violents qui ont successivement endeuillé le pays entre 1996 et 2002.

Aujourd'hui, le processus démocratique et les mécanismes de participation politique sont néanmoins confrontés à un défi majeur d'effectivité quelques années seulement après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution du 18 février 2006. Les institutions d'appui à la démocratie ont des difficultés à jouer leur rôle d'éveil démocratique et voient, pour certaines, leur crédibilité sérieusement mise en doute. Il en est ainsi de la Commission électorale qui manque de crédibilité et de professionnalisme et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication qui souffre de ces mêmes défauts.

Pour renforcer la participation politique de tous, les médias congolais devront ainsi être encouragés à refléter la diversité ethnique, religieuse, culturelle et politique et à assurer l'accès à tous, y compris les couches sociales les plus marginalisées. La presse congolaise devra davantage solliciter la participation des citoyens, toutes ethnies et toutes catégories confondues, à la chose publique en créant des arènes de débat, pour alimenter le dialogue entre les différentes composantes de la société et pour cultiver l'esprit démocratique caractérisé par la tolérance et le respect mutuel. Ils devront contribuer, avec les partis politiques, à la sensibilisation et à l'éducation civique de ces populations en les impliquant dans les objectifs collectifs et dans l'action civique. Ils devront leur donner les instruments pour comprendre la signification, les implications, le fonctionnement des procès sociaux et politiques cruciaux, développer des campagnes sociales pour favoriser le comportement civique.

¹⁵³⁴ C'est sur base de ces consultations populaires que le président Mobutu s'était rendu compte que le peuple congolais était fatigué du régime dictatorial instauré par son coup d'État de 1965 et qu'il fallait instaurer le multipartisme pour sauver ce qui pouvait encore l'être. Ce qui fut fait le 24 avril 1990, date du début du processus de démocratisation de la vie politique et de la libéralisation médiatique en RDC.

Une des missions importantes de la presse, c'est d'approfondir la connaissance de la réalité à travers les instruments de l'enquête, de vulgariser les notions complexes en faveur des couches moins instruites, de faire remonter jusqu'aux autorités leurs questions et leurs exigences. Les médias congolais deviendront ainsi une seconde école de formation aux principes démocratiques et de l'État de droit élucidé dans la première partie de ce travail. Le peuple congolais a besoin de savoir, de connaître exactement ces principes qui doivent lui être inculqués dans un langage qu'il comprend parfaitement. La culture démocratique est un corps des valeurs qu'il faut progressivement apprendre aux masses paysannes. Par ailleurs, pour que les médias congolais puissent donner effectivement un apport positif dans ce sens, il faudra qu'ils soient libres de s'exprimer et d'accomplir leur travail sans restriction, que leurs droits soient respectés et que leur libre accès à l'information soit assuré. Il faudra enfin qu'ils agissent avec professionnalisme et dans le respect de la déontologie en assumant pleinement leur responsabilité sociale.

§ 2. Les médias congolais et la société civile

Les corps intermédiaires, les syndicats et les associations sont des éléments fondateurs de toute démocratie représentative car même si la démocratie participative permet aux citoyens de donner leur avis décisionnel, ces corps intermédiaires jouent un rôle de reformulation de ces avis.¹⁵³⁵ La société civile joue un rôle de médiateur, de passeur de l'un à l'autre, du citoyen à l'institution et vice versa. Les acteurs de la société civile sont aussi moteurs et garants du lien social.¹⁵³⁶ Le terme de société civile désigne généralement les différents groupes de personnes, composés d'hommes et de femmes qui se forment librement et volontairement autour d'un objectif dans les domaines publics et privés. Ils sont habituellement non gouvernementaux, apolitiques et sans but lucratif. La société civile joue un rôle essentiel dans le cadre des débats publics et comble le fossé entre le citoyen et l'État ou le gouvernement. Nombreuses sont les associations de la société civile qui travaillent sur des questions importantes de santé (VIH SIDA), la réduction de la faim et de la pauvreté, l'amélioration de l'éducation, la défense des droits de l'homme et de la liberté de la presse, etc. Une société civile organisée et dynamique est considérée comme l'un des indices de la santé d'une démocratie et de la vitalité de la liberté d'expression pour la simple raison que son existence même dénote la capacité des gens à se réunir librement et volontairement ou à s'associer pour obtenir, chercher, recevoir et transmettre des idées et des opinions.

L'existence d'une société civile organisée dans un pays est vécue comme la création d'un contre-pouvoir, d'un contrôle citoyen face au pouvoir politique et institutionnel. Dans une démocratie, la société civile organisée est constituée d'organisations qui n'aspirent pas à exercer directement le pouvoir mais qui se présentent comme une force de proposition, de mobilisation et d'influence et qui permettent de faire évoluer les décisions politiques. Elles permettent d'améliorer l'information des citoyens et d'améliorer leur représentation dans la sphère politique.

En RDC, la société civile est une actrice majeure et incontournable dans le processus de démocratisation politique. Bien avant le déclenchement du processus, le 24 avril 1990, elle a joué un rôle considérable pour fléchir le régime dictatorial de l'époque. Pour résister et lutter contre la dictature, elle avait créé des noyaux dans tout le pays qui subsistent encore aujourd'hui. Actuellement dans ce pays, la liberté d'association est garantie par l'article 37 de la constitution de 2006 et par la loi n° 004/2001 loi du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique. Celle-ci prévoit même que l'État associe les organisations non gouvernementales à la conception et à la réalisation de la politique de

¹⁵³⁵ C. BORD, « Le système politique démocratique », Paris, Fédération Léo Lagrange, hors-série n° 38 bis, Alternatives économiques, mars 2009, in www.sesmassena.sharepoint.com/documents

¹⁵³⁶ Ibid.

développement, qu'il leur accorde des facilités administratives, fiscales et qu'il soutient leurs activités de développement.¹⁵³⁷

La volonté de participation au processus de démocratisation est donc largement appuyée et consolidée par la société civile. À titre d'exemple, à la CNS, en 1991, elle a occupé plus de 30% des participants. Au Dialogue inter congolais pour la paix tenu à Sun City en Afrique du Sud, elle a joué un rôle de premier plan à travers les représentants des confessions religieuses à tel point qu'à l'issue de ces assises, elle a été amenée à assumer des fonctions politiques importantes, notamment celles dénommées d'institutions d'appui à la démocratie. Un autre cas récent attestant de l'importance de la participation citoyenne de la société civile congolaise à la gouvernance politique, est celui de la mobilisation remarquable et courageuse des énergies de celle-ci contre l'exploitation et la gestion des ressources naturelles du pays, notamment la dénonciation des contrats léonins chinois dont une soixantaine ont été revisités et quelques-uns ont été, rejetés ou renégociés grâce à cette action qui s'inscrit dans la lutte de la société civile contre la corruption et pour la bonne gouvernance.

Aujourd'hui au Congo, rares sont les émissions télévisées qui donnent la parole aux citoyens ou aux organisations de la société civile d'autant plus que l'espace télévisé est occupé par les politiciens et les experts ou les plus nantis. La radio constitue la source d'information la plus importante et la plus populaire. Cependant, elle reste locale et fait face à de nombreux défis logistiques tels que les coupures intempestives du courant. Il faudra donc que les médias congolais accordent régulièrement la parole à la société civile dont le rôle n'est pas de réduire l'autorité de l'État mais plutôt de confirmer le caractère pluriel de celui-ci. Il s'agit pour elle de s'exprimer sans crainte dès lors qu'elle respecte la loi car les organisations citoyennes sont nécessaires à la démocratisation du pays. Les populations congolaises trouvent en elle la force nécessaire pour améliorer leur réalité en proposant des réformes et la vigilance pour les réaliser. Pour cela, l'initiative doit provenir parfois des médias eux-mêmes qui devront inviter les forces vives de la société civile à s'impliquer dans les forums de discussion sur des questions d'intérêt public susceptibles d'éclairer l'ensemble de la population.

L'avantage dont bénéficieront les médias en accordant la parole à la société civile consistera au fait que les organisations membres seront leurs défenseurs directs sur les questions de la liberté d'expression et de la presse. Ils le seront également sur les questions de leur sécurité, notamment la dénonciation des violations de ces deux libertés ou des exactions commises sur les journalistes. Les médias auront un partenaire valable dans leur fonctionnement quotidien car elle constituera une structure de mobilisation sociale importante pour toute forme d'exaction. Cette action de défense peut se manifester par des marches de protestation contre l'arrestation ou la détention d'un journaliste, la publication d'un mémorandum pour sa libération ou par d'autres actions citoyennes comme la grève, etc.

Par ailleurs, les organisations de la société civile congolaise seront un relais entre les différentes communautés et les médias. Elles les aideront à accéder à l'information et à se faire entendre. Elle restera un cadre de propositions émanant de la population pour la réussite du processus démocratique par des séances d'éducation civique. Enfin, ces organisations pourront se constituer en une coalition pour contribuer à la réussite de la réforme de la presse en multipliant les efforts pour observer les médias sur une période déterminée et élaborer des rapports d'analyse qualitative et quantitative des contenus et de leur fonctionnement dans le but de relever les lacunes et les carences qui risquent de compromettre leur professionnalisme. Pour cela, les médias congolais devront encourager les courriers des auditeurs ou des lecteurs. Ils devront créer des organes de médiation en leur sein pour recevoir les plaintes de leurs consommateurs. Des plateformes d'interaction avec les citoyens devront voir les jours et constitueront des espaces publics de discussion sur des sujets importants de société comme la paix, la lutte contre le sida, l'ethnisme et la protection du bien commun, etc. Il faut que les mêmes médias impliquent considérablement la société civile dans leur mission d'éducation civique des citoyens.

¹⁵³⁷ Voir loi n° 004/2001 loi du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, Journal officiel de la RDC, 42e année, numéro spécial, 15 août 2001, p. 23.

§ 3. La promotion de la couverture médiatique des activités des femmes

L'enjeu d'une couverture médiatique du rôle des femmes dans le processus de démocratisation en cours sera de faire prendre conscience à ces femmes de leur citoyenneté en leur faisant découvrir, à travers les journaux, les émissions de radio et de télévision, leurs domaines d'activités les mieux indiqués en tant qu'actrices du développement intégral de la société. La démarche des médias devra consister à aider la femme congolaise à mieux comprendre les enjeux de son intégration sociale dans le processus de son plein épanouissement. L'objectif est aussi de contribuer dans une large mesure à une prise de conscience collective des questions spécifiques liées à l'éveil de cette même femme. Il faut susciter son engagement ferme à œuvrer en toute conscience et en toute responsabilité pour la reconstruction de son pays. En effet, en RDC, la question est cruciale car les femmes constituent une catégorie dont la présence dans les médias est peu perceptible. La responsabilité des médias n'est pas seule en cause. Cette situation est liée essentiellement à la composition et aux pratiques des partis politiques et des institutions étatiques. La parité entre hommes et femmes est loin d'être réalisée malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution de 2006 qui impose la parité hommes-femmes dans toutes les institutions sociales et étatiques.

À ce propos, l'Union congolaise des femmes dans les médias (UCOFEM) a réalisé une étude entre 2009 et 2011 pour déterminer, parmi les intervenants dans les médias, le pourcentage d'hommes et de femmes ainsi que les centres d'intérêt de ces personnes. Les conclusions de cette étude montrent que seulement 5% des intervenants dans les médias sont des femmes qui parlent surtout des questions d'éducation et de santé et 22 % des femmes sont dans les médias en tant que professionnelles.¹⁵³⁸ Ces taux de représentation relativement faibles s'expliquent par plusieurs raisons. La première est liée aux capacités des femmes à payer le prix du temps d'antenne et d'autre part, à l'indisponibilité des compétences sollicitées par les médias. Nous signalons au passage que très souvent, les interventions dans les médias sont payantes. La deuxième raison tient au fait que les émissions ou rubriques « femmes, genre, famille » n'intéressent guère les femmes, même lorsque l'actualité les met au-devant de la scène comme à l'occasion de la journée internationale de la femme du 8 mars de chaque année. À cause de ce désintérêt, ces rubriques ont tendance à disparaître de certains journaux.

La troisième raison tiendrait au fait que malgré l'intitulé de l'émission ou de la rubrique, le débat ne concerne pas nécessairement la femme mais porte souvent sur un sujet d'actualité politique qui intéresse moins la femme congolaise. Malgré les progrès observés, il y a encore du chemin à faire. Les médias véhiculent encore trop souvent une image stéréotypée des femmes. Les épouses dévouées, femmes fatales et femmes de carrière agressives et les femmes de rue font toujours partie du paysage médiatique congolais. L'impact de ces stéréotypes est d'autant plus important qu'ils constituent souvent les rares images que les femmes et les filles ont d'elles-mêmes à travers les médias.

La sous-représentation des femmes dans les structures des médias congolais ou dans les débats publics constitue un obstacle majeur à l'évolution du processus démocratique. En effet, la réussite du processus démocratique exige qu'il soit global et inclusif de toutes les couches sociales de la Nation congolaise. Les médias de ce pays, pour pouvoir exercer pleinement leur mission d'éducation, d'information et de divertissement des populations, ont besoin des services d'un personnel féminin. Toute réforme de la presse nationale congolaise devra souligner cette nécessité à promouvoir le rôle de la femme comme agent d'information et de communication, d'une part et comme agent ou actrice du développement social et démocratique, d'autre part.

L'État et les médias congolais doivent donc agir vite pour promouvoir non seulement l'égalité des sexes et leur autonomie mais aussi leur accès à l'antenne. C'est ce qu'a voulu d'ailleurs le constituant congolais de 2006 en exigeant que : « Les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et assurent la protection et la promotion de ses droits. Ils prennent, dans tous les domaines, notamment dans les domaines civil, politique, économique, social et

¹⁵³⁸ Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), op. cit., p. 34.

culturel, toutes les mesures appropriées pour assurer le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la nation. La femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales. L'état garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions. La loi fixe les modalités d'application de ces droits ».¹⁵³⁹

Il est donc urgent pour l'État congolais, notamment pour l'autorité indépendante de régulation de la presse, de prendre des mesures pour la promotion de la représentation égale des femmes à tous les niveaux des médias y compris la direction et les conseils d'administration. Ces mesures peuvent être imposées dans les différents cahiers des charges de telle manière qu'elles constituent une des conditions d'octroi d'une aide financière ou d'un subside de l'État. Elles devront viser le renforcement de la présence de la femme dans la profession journalistique. L'État, en intégrant les normes internationales en matière de genre, devra encourager par des actions résolues, la mise en place des réseaux des professionnels féminins des médias de manière à renforcer et à valoriser les capacités et l'expertise féminine des médias par la prise en compte de leurs attentes spécifiques sur le plan social et professionnel.

Les médias congolais doivent mobiliser davantage l'opinion féminine en faveur de leur droit de savoir en leur montrant les bénéfices de leur participation aux débats publics et en relayant une information portant sur des points essentiels les concernant comme les violences domestiques, les viols collectifs à l'est du pays, les conditions d'accès aux services publics, à l'emploi, à l'éducation, les activités créatrices de revenus, etc. Il s'agit, pour les médias congolais, de mener une action d'éveil national pour la promotion et la valorisation du rôle de la femme congolaise dans le processus de démocratisation. Ils devront multiplier les séances d'information et de formation des femmes sur les enjeux de la démocratie. Dans cette perspective, il faut alors donner aux femmes congolaises des opportunités d'acquérir des connaissances et des compétences à travers des émissions d'éducation de base, en vue de leur permettre de multiplier efficacement leur participation. Pour cela, il est attendu des médias congolais ou de leurs organisations professionnelles de :

- 1° favoriser et encourager l'accès des nouvelles unités féminines dans les institutions d'enseignement des sciences de l'information et de la communication ;
- 2° favoriser l'approche féminine afin que les femmes soient représentées dans la vie des radios, des télévisions, des journaux et dans les NTIC, en tant qu'animatrices, techniciennes, productrices ou gestionnaires ;
- 3° concevoir des grilles des programmes de radio et de télévision dans une visée de valorisation du travail de la femme pour le développement du pays ;
- 4° sensibiliser la femme sur son rôle dans le processus électoral en organisant des débats sur des thèmes importants comme la femme et la démocratie, le leadership féminin et la démocratie au foyer,
- 5° faciliter, à travers les médias, l'accès du public à des informations utiles sur l'activité politique ou sociale de la femme congolaise.

§ 4. L'adaptation des programmes et la connaissance du public destinataire

La programmation constitue une étape importante pour les médias car produire des émissions est utile mais encore faut-il qu'elles parviennent à leurs publics. La RDC est habitée de près de 80% de personnes vivant dans les campagnes et 20% seulement habitant les villes. Elle est aussi peuplée par plus de 56% de femmes et 60% de jeunes. Ces indicateurs peuvent servir de base pour l'appréciation

¹⁵³⁹ Lire l'article 14 de la Constitution du 18 février 2006.

des programmes offerts par les médias en rapport avec le public.¹⁵⁴⁰ Force est de constater que les médias congolais connaissent très peu leur public et mettent peu de mécanismes en œuvre pour mieux le découvrir. Le public étant mal connu, il est mal ciblé et en conséquence, il reçoit des émissions qui ne lui sont pas nécessairement destinées. Ainsi, une situation de méconnaissance du public reste peu favorable aux émissions interactives, ce qui a pour conséquence qu'il y a de moins en moins de public à s'exprimer au micro. Les médias congolais se prédestinent donc à diffuser la voix monocorde des animateurs, plus que la polyphonie participative qu'introduirait le public en s'exprimant.

Dans ce sens, pour améliorer la qualité de leur production et se donner plus de crédit, les services de programmes des médias congolais devront mener régulièrement des études de terrain afin de déterminer les lieux, les heures et les modes d'écoute. La connaissance et la maîtrise de l'environnement géographique et socioculturel d'exploitation leur apporteront un équilibre entre les sujets traités et l'heure de leurs diffusions dans l'intérêt des auditeurs cibles. Ils investiront dans le public en organisant les séances d'écoute publiques participatives, le courrier des lecteurs, les jeux à l'antenne, les contes et les histoires du Congo, la géographie et la sociologie, autant d'occasions de mieux cerner le profil de celui qui vous écoute ou qui vous lit, sans parler des études d'audience plus structurées et méthodiques. En effet, trop fréquemment, des radios se créent sans que leurs promoteurs n'aient réellement ciblé leur auditoire. Une étude d'auditoire serait nécessaire pour disposer d'une visibilité aussi claire que possible concernant son positionnement en termes d'audience de la station. Elle permettra de savoir qui écoute la radio ? À quelle heure ? Quelles émissions ? Par rapport aux stations concurrentes et aux attentes des auditeurs. Cette étude permettra de lancer la production et la diffusion d'émissions en concordance avec les besoins et les activités des auditeurs et de mieux vendre ses espaces publicitaires aux annonceurs publicitaires.

Quant à leurs programmes, il faut les revoir car on constate que plusieurs émissions n'atteignent pas leur cible. En ce qui concerne les programmes aux fins de la démocratie et de l'État de droit, les médias devront produire et vulgariser des thèmes portant sur les principes démocratiques et sur les réalités spécifiques des populations. À ce propos, une grille portant sur des thèmes culturels, sociaux, politiques (adhésion aux valeurs civiques de tolérance, d'acceptation mutuelle, de réconciliation, de paix sociale, etc.), ruraux, sanitaires, informations nationales et internationales, législatives, etc., peut être utile.

§ 5. Les médias et les partis politiques

Une des conditions requises pour le fonctionnement d'une démocratie est la croyance partagée par les citoyens en la légitimité des choix effectués par des élus au suffrage universel. L'autre condition importante de la démocratie est la participation active des citoyens à la gestion politique du pouvoir. Pour cela, il faut que les citoyens aient accès aux médias qui leur servent d'intermédiaires ou même d'outils pour accéder au pouvoir. Dans la plupart des démocraties représentatives, le principe d'égalité d'accès des partis politiques aux médias est inscrit dans la constitution et dans les lois (électorales parfois) qui leur reconnaissent un rôle primordial. C'est ainsi que leur importance est reconnue par exemple par la Constitution française qui leur consacre l'article 4 : « Les partis politiques et les groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».¹⁵⁴¹ En effet, la consolidation de l'État de droit démocratique exige l'instauration des débats contradictoires dans les journaux et dans les autres

¹⁵⁴⁰ Institut Panos Paris, op. cit., p. 79.

¹⁵⁴¹ Article 4 de la Constitution française, in www.viepublique.fr

médias audiovisuels et électroniques, publics et privés, autour d'un certain nombre de valeurs prompts à le faire fonctionner.

C'est effectivement dans ce domaine que les partis politiques ont un rôle à jouer. Ces structures qui, de manière manifeste ou latente, concourent, non seulement à la compétition pour le pouvoir politique mais aussi stimulent et encadrent la participation citoyenne par des actions d'éducation, de formation, de mobilisation ou même de dénonciation. Sans chercher à revenir sur tout ce qui a été dit sur les partis politiques, rappelons en passant, qu'il n'y a pas de démocratie sans partis politiques ou avec un seul parti politique ou encore avec seulement une majorité des partis politiques au pouvoir. La démocratie est un régime globalisant, inclusif et représentatif de toutes les diversités sociales. C'est ce que confirme, par ailleurs, Max Weber : « Les partis politiques sont les enfants de la démocratie, du suffrage universel, de la nécessité de recruter et d'organiser les masses. Leur développement est donc concomitant de celui de la démocratie ».¹⁵⁴² En effet, l'instauration du suffrage universel a fait émerger des organisations spécialisées (partis politiques), capables d'un côté de mobiliser les citoyens pour les faire voter et de l'autre côté, de recruter et former un personnel politique.¹⁵⁴³

Un parti politique est un groupe ou une organisation de personnes au niveau national ou local qui partage les mêmes intérêts, les mêmes opinions, les mêmes idées et qui s'associe dans une organisation ayant pour objectif de se faire élire, d'exercer le pouvoir politique et de mettre en œuvre un projet politique ou un programme commun.¹⁵⁴⁴ L'objectif de gouverner (ou d'organisation de la société) distingue les partis politiques les uns des autres. L'existence des partis politiques en démocratie est comme la sève dans un arbre car ceux-ci remplissent des fonctions qui sont vitales à son fonctionnement.

Premièrement, les partis politiques remplissent un rôle crucial dans la sélection des élites politiques et des gouvernants. En effet, pour que le peuple puisse exercer son droit de choisir ses représentants, il faut que des candidats puissent émerger et qu'ils puissent se distinguer les uns des autres. Deuxièmement, les partis politiques mobilisent les soutiens et les électeurs en mettant en œuvre les actions nécessaires pour structurer, diffuser une offre politique et persuader les électeurs. Cette offre consiste en une défense des valeurs communes à travers un programme politique appelé projet de société (ces valeurs peuvent être économiques, sociales, sanitaires, écologiques, religieuses, etc.) structuré autour d'une idéologie (la tradition, la responsabilité, la liberté, etc.). Troisièmement, les partis politiques jouent un rôle de politisation des problèmes sociaux et des citoyens, c'est-à-dire ils transforment un problème social en question politique et amènent le citoyen à développer un intérêt pour la politique et à développer des positionnements et des pratiques liées à cet espace social. Ils jouent ainsi un rôle crucial de formation de l'opinion qui peut leur être contesté par d'autres organisations comme celles de la société civile.

L'article 6 de la Constitution congolaise de 2006 confirme ces rôles primordiaux joués par les partis politiques en démocratie : « Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage universel, au renforcement de la conscience nationale et à l'éducation civique. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs ». L'interaction entre la presse, les partis politiques et les citoyens dans le fonctionnement de la démocratie consiste dans ce sens à animer le débat public autour de ces trois rôles principaux qu'ils jouent dans la société :

- 1° ils produisent ensemble un discours politique centré sur l'éducation civique que les citoyens peuvent regarder avec intérêt ou avec distance, selon les valeurs de chacun. Il ne s'agit donc pas de se livrer une bataille par médias interposés comme nous l'avons décrit précédemment pour les médias congolais ;

¹⁵⁴² M. WEBER, « Le savant et la politique », Paris, UGE, collection, le Monde en 10/18, 1963, p. 186.

¹⁵⁴³ LOHATA OKITASUNGU, « Cours d'institutions politiques », Goma, ULPG, 1995-1996, p. 43.

¹⁵⁴⁴ Idem.

- 2° il s'agit plus d'un pluralisme d'idées, des valeurs et des propositions pour améliorer le quotidien des citoyens et non d'une guerre politique pour jeter ces derniers dans une misère perpétuelle ;
- 3° il s'agit enfin, d'une alternance démocratique au pouvoir au terme d'un débat constructif, d'une lutte pacifique pour la conquête du pouvoir dans le cadre d'un État de droit.

En effet, les valeurs d'un individu, intégrées à travers toute une socialisation, sont plus au moins permanentes en fonction des débats du moment où des arguments développés par les leaders d'opinion. Dans les démocraties modernes, il est admis que l'égal accès de ces derniers aux infrastructures et moyens d'expression publics et privés ne peut être réservé aux seuls partis au pouvoir (la majorité au pouvoir) qui sont tenus à un devoir de tolérance, de neutralité, d'égalité et de pluralisme. Les médias ne doivent donc pas leur réserver le monopole du débat public car ils doivent aussi donner la parole à la minorité des partis politiques qui sont généralement dans l'opposition et qui jouent tout autant un rôle crucial dans le fonctionnement démocratique.

En effet en démocratie, l'opposition critique, contrôle le pouvoir en place et propose des solutions à certains problèmes sociaux. En critiquant l'action du gouvernement, avec l'aide des autres organisations de la société (syndicats, églises, etc.), elle peut amener la majorité au pouvoir de s'amender ou de revoir une position politique. En contrôlant la majorité, l'opposition défend et promeut ses droits, l'empêchant ainsi de s'installer dans l'arbitraire et de se pérenniser au pouvoir. Un des moyens privilégiés de son contrôle est effectivement la critique de l'action ou de la vision gouvernementale. Étant donné qu'elle aspire au pouvoir, par le principe d'alternance démocratique, elle doit élaborer et diffuser à travers les médias, ses propositions dans chacun des domaines de la vie nationale.

Pour mener son action des droits lui sont reconnus par la loi, notamment :

- 1° le droit d'avoir un statut reconnu et respecté par la majorité ou le parti au pouvoir ;
- 2° le droit d'accéder aux informations concernant la vie politique ;
- 3° le droit d'être traitée de manière équitable dans la presse en vertu de la constitution ;
- 4° le droit de représentation au sein des institutions étatiques,
- 5° l'opposition comme la majorité est tenue à un certain nombre de devoirs ;
- 6° le respect de la constitution et des lois, la recherche et la prise pacifique et légale du pouvoir ;
- 7° le devoir de contribuer positivement à l'élévation du débat public en fournissant à l'opinion publique les informations et thèses contradictoires ;
- 8° la formation et l'éducation des citoyens.

En RDC, le pluralisme politique et médiatique est garanti par l'actuelle constitution en ses articles 8, 11, 23, 24 et 25. Aux termes de l'article 8 : « L'opposition politique est reconnue en République Démocratique du Congo. Les droits liés à son existence, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés. Ils ne peuvent subir de limites que celles imposées à tous les partis et activités politiques par la présente Constitution. Une loi organique détermine le statut de l'opposition politique ». L'article 11 parle de l'égalité et de la jouissance des droits politiques reconnus à tout Congolais. L'article 23 reconnaît la liberté d'expression à toute personne physique ou morale. L'article 24 reconnaît le droit d'information à toute personne et prévoit l'accès équitable de tous les courants politiques et sociaux aux médias publics. Et enfin, l'article 25 organise la liberté des réunions et soumet leur exercice au respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs. L'article 212 de la même Constitution instituant le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication

assigne, entre autres missions à cette institution, « de veiller au respect de la déontologie en matière d'information et l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication ».

S'agissant de l'opposition politique, la loi n° 07/008 du 4 décembre 2007, organise son statut en prévoyant les droits, les devoirs et les sanctions en cas de violation de ces devoirs. Cette loi reconnaît non seulement le pluralisme politique mais aussi l'opposition dont les droits sont sacrés. Dans la pratique, il n'en est rien, la Constitution et les lois sont constamment violées et sont rarement respectées dans l'application de tous les principes démocratiques énoncés ci-dessus. La volonté du constituant congolais est constamment détournée et aucune disposition ne semble être prise pour un retour à la normalité. Le pouvoir en place s'attribue les médias ou alors ce sont les organes de l'État qui censurent l'expression de l'adversaire politique dans les médias ou même ce sont les médias eux-mêmes qui en payent le prix pour avoir facilité l'accès à ce dernier. Comme on le sait déjà, ce sont des fonctionnaires partisans du pouvoir qui sont placés à la direction de ces organes de contrôle des médias congolais.

En effet, l'opposition a difficilement accès aux médias publics souvent transformés en instrument de propagande en faveur du parti au pouvoir. Même quand elle a accès aux médias privés, ceux-ci font parfois l'objet de poursuites judiciaires ou d'autres sanctions allant jusqu'à la fermeture pour avoir accordé la parole à un opposant politique. Pendant le scrutin présidentiel du 30 juillet 2006, l'accès des candidats aux médias est resté profondément déséquilibré sur la plupart des médias audiovisuels nationaux et provinciaux, en particulier sur la RTNC, unique chaîne de radio et de télévision en RDC qui a offert une couverture disproportionnée au candidat président en exercice, le président Joseph Kabila Kabange. S'agissant de la RTNC, celle-ci n'avait pas profité de son statut de seule chaîne publique afin de se démarquer et d'afficher, au sens d'un monde médiatique indéniablement partisan, une complète impartialité.¹⁵⁴⁵ En ce qui concerne les candidats de l'opposition à la députation provinciale, nombre d'entre eux n'avaient pu, faute des moyens, accéder aux tribunes médiatiques afin de s'adresser directement aux électeurs. Il convient de faire état du rôle positif joué par les radios communautaires qui, malgré les menaces d'intimidation du pouvoir, ont fait preuve d'indépendance, de professionnalisme, en assurant, avec peu de moyens, un traitement équilibré et pluralisme de l'actualité électorale.

L'accès des citoyens ou des partis politiques de l'opposition aux médias nationaux et internationaux est restreint par les pouvoirs publics directement ou indirectement. Pendant l'élection présidentielle de 2011, il a été formellement interdit aux médias nationaux de relayer leurs homologues internationaux. La radio, la « Voix de l'Amérique » qui relayait cette élection avait été suspendue pour avoir violé cette interdiction. Pour illustrer ce propos, dans son rapport du 12 avril 2012, l'OMEC (Observatoire congolais des médias) a pu mettre en exergue la dominance de la majorité présidentielle dans les médias publics sur l'opposition. Cette inégalité se manifeste surtout sur les questions politiques. Dans ses conclusions l'OMEC affirme : « Le constat établi après le monitoring de la semaine du 6 au 12 avril 2012 révèle, pour la RTNC1, que les différentes couches socioprofessionnelles ont bénéficié de 344 minutes soit 5 heures et 44 minutes de temps d'antenne, talonnées de très près par les officiels avec 319 minutes soit 5 heures et 19 minutes, puis de la majorité présidentielle avec 280 minutes soit 4 heures et 40 minutes et enfin, de l'opposition politique avec 12 minutes de temps d'antenne. Quant à l'ACP (Agence Congo Presse), dans ses bulletins du 6 au 12 avril, elle a publié 15 articles sur les officiels, aucun article sur l'opposition politique. Les autres couches socioprofessionnelles ont bénéficié de 58 articles, dont 30 pour la majorité présidentielle ».¹⁵⁴⁶

Dans les faits, depuis lors, la situation est demeurée presque la même pour les autres périodes. Les mêmes disparités ou inégalités demeurent. En dehors des officiels, la majorité présidentielle se taille toujours la part du lion au grand dam de sa rivale, l'opposition politique et la société civile. Les causes

¹⁵⁴⁵ Rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne, référendum constitutionnel de 2005, in www.congoindependant.com, 2003-2016.

¹⁵⁴⁶ Rapport de l'OMEC du 12 avril 2012, p. 28, in www.congoindependant.com, 2003-2015.

de ces disparités ou de ces inégalités se justifient par l'instrumentalisation et la privation de l'accès par les pouvoirs publics, la privation des moyens de financement à l'opposition et parfois par les faiblesses de cette dernière (certains partis de l'opposition étant considérés par le pouvoir comme liberticides). Ces distorsions et ces inégalités, accompagnées d'autres facteurs politiques d'exclusion, de violence et du recours à la force pour régler les différends politiques, sont parmi les causes fondamentales des crises politiques récurrentes qui ont mis à mal la cohésion nationale et les libertés publiques. L'acceptation réciproque du pouvoir et de l'opposition a souvent fait défaut pour assurer une démocratie apaisée. Cela constitue une atteinte à l'esprit démocratique et altère ainsi l'information qui est partielle, orientée, manipulée, ne correspondant pas aux aspirations de la population congolaise. Cette situation est une violation permanente des lois sur l'égalité d'accès et le pluralisme qui interdisent le monopole de la communication publique au profit d'une seule opinion ou d'un groupe d'individus.

Le problème d'accès de l'opposition aux médias privés comme publics est plus urgent dans le pays et nécessite l'adoption de certaines mesures prioritaires. Dans l'immédiat, les nouveaux médias comme l'internet, les réseaux sociaux (même s'ils fonctionnent encore au bon vouloir du pouvoir)¹⁵⁴⁷ pourront servir d'alternative en offrant à la classe politique opposante et à la société civile une occasion d'expression et de mobilisation efficaces pour promouvoir les valeurs démocratiques. La participation politique de l'opposition devra renforcer le lien social et la cohésion nationale en encourageant les citoyens à s'engager dans leur communauté sur base de son programme représentatif de certaines valeurs sociétales congolaises. Pour cela, elle devra mener des actions d'éducation, de formation sur les notions de bonne gouvernance, de lutte contre le fléau de la corruption et sur des thèmes de santé publique (VIH SIDA, Ebola, etc.).

L'ensemble d'actions menées positivement par l'opposition politique pour surveiller, dénoncer, s'opposer aux pouvoirs politiques et économiques dominants, devra reposer sur une participation médiatisée et institutionnalisée des citoyens congolais à la prise de décisions et des politiques publiques. Les médias congolais ne devront pas continuer d'être les relais ou les porte-parole du seul parti au pouvoir ou de la seule majorité présidentielle. Ils doivent assurer un équilibre, non seulement dans l'accès à leur antenne mais aussi dans le traitement et la diffusion de l'information pour répondre à l'exigence du pluralisme des opinions politiques et de cohésion sociale. Les partis politiques de l'opposition et les organisations de la société civile devront continuer à exercer de la pression politique afin d'obtenir une intervention judiciaire pour contraindre le pouvoir et les médias publics à respecter les lois sur l'égalité d'accès, le pluralisme et l'objectivité de l'information. Ils devront amener l'État congolais à revoir le cadre légal, les principes de base pour le financement des partis politiques dans un but de traitement et de répartition équitable et transparente des moyens publics.

Les médias congolais devront veiller à organiser une répartition équitable du temps d'antenne selon les nécessités et les exigences d'une société plurielle afin de consolider les acquis de l'État de droit démocratique :

- 1° l'équilibre et la neutralité dans le traitement des partis politiques ;
- 2° l'équilibre et la neutralité dans le traitement de l'information par les journalistes ;
- 3° la prise en compte de l'ensemble de l'intérêt de la communauté nationale.

¹⁵⁴⁷ Nous faisons allusion à la coupure générale d'internet et des réseaux téléphoniques ordonnée par le pouvoir lors des manifestations publiques du 19, 20, janvier 1915 pour dénoncer la révision de la loi électorale.

Section 2 — La création d'un observatoire citoyen de surveillance du respect de la liberté de la presse et de l'accès à l'information

Il est question ici de mettre sur pied une institution qui élaborera les principes directeurs clairs sur l'accès du public à l'information, sur le fonctionnement des services publics de presse écrite et audiovisuelle et qui doit veiller à ce que ces principes directeurs soient respectés à tous les niveaux. Cet organe sera chargé du monitoring des médias. Il veillera à la fois sur l'accès du public ou des professionnels des médias aux documents administratifs et sur les moyens mis à la disposition du public par les pouvoirs publics pour accéder à l'information ou pour s'exprimer. Son rôle principal consistera à surveiller la situation des médias pour voir si le gouvernement respecte les normes internationales relatives à la liberté d'expression.

Il devra être composé des membres de la société civile (membres du clergé, des avocats, des professeurs d'université, des associations de défense des droits de l'homme) qui élaboreront un monitoring de l'accès à l'information pour mesurer la transparence du gouvernement sur le progrès dans la mise en œuvre de la liberté d'information du public. Il devra utiliser des indicateurs comme le temps de réponse à des demandes d'autorisation, le temps d'antenne accordé aux différents acteurs de la vie politique, dont ceux de l'opposition, par les médias publics et celui accordé aux émissions du gouvernement qui, pour l'heure, monopolise l'accès aux médias publics.

En effet, en matière d'accès aux infrastructures et moyens d'expression publics, le principe d'égalité entraîne celui de la non-discrimination. En Belgique, l'article 11 de la Constitution l'énonce très clairement : « La jouissance des droits et des libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques ». Cette protection des minorités idéologiques et philosophiques, dit De Coster, « a trouvé sa concrétisation la plus marquante dans la loi du 16 juillet 1973 dite Pacte culturel qui reconnaît un accès aux infrastructures et moyens d'expression publics aux tendances idéologiques et philosophiques (parmi lesquelles, les partis politiques) représentées au sein de l'assemblée délibérante correspondante au ressort du service public concerné, pour autant que ces partis acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment.

Pour ce qui est de la RDC, l'adoption d'une loi consacrant l'accès à ces infrastructures s'impose. Celle-ci établira les critères d'accès à ces moyens d'expression publics, notamment des critères liés aux principes de la démocratie à savoir la tolérance, le respect de la loi, le respect de l'autre, l'objectivité, etc. La même institution, par souci d'objectivité et de pluralisme des quotidiens d'information politique et générale, proposera au législateur congolais de prendre des mesures qui interdisent à toute personne physique ou morale ou à un groupement de droit ou de fait, de posséder ou de contrôler plusieurs quotidiens d'information politique et générale. La même exigence sera faite aux entreprises de presse qui devront faire preuve de transparence financière pour renforcer un exercice effectif de la liberté de la presse, parce que le public doit connaître les dirigeants réels d'entreprises de celles-ci, les conditions de financement des journaux et les transactions dont ils peuvent l'objet. En effet, en RDC, les chaînes de radios et de télévisions sont l'apanage des seuls responsables politiques ou religieux qui les utilisent à des fins partisans. Cette situation de concentration porte gravement atteinte aux principes de pluralisme et d'égalité d'accès. Ainsi, lors des précédentes échéances électorales, plusieurs candidats n'ont pas accédé à ces médias privés pendant que les médias publics étaient presque réservés à la seule campagne du PPRD, le parti de l'actuel président de la République.

CHAPITRE III — DU SOUTIEN EFFECTIF ET FINANCIER DE L'ÉTAT À LA PRESSE

Pour user de leur liberté, les professionnels des médias et les entreprises de presse ne doivent pas être dans une situation trop misérable ni en perpétuelle dépendance. Comprise dans ce sens, l'aide à la presse consiste à rendre effectif le droit du public à l'information, à préserver et à garantir le pluralisme de la presse et à soutenir les secteurs fragiles¹⁵⁴⁸. Pour être admissibles, ces aides doivent reposer sur des critères d'attribution objectifs, non discriminatoires et transparents¹⁵⁴⁹.

Le soutien de l'État à la presse peut consister en une aide financière de l'État à la presse (section 1), elle peut porter sur une répartition équitable et transparente de la publicité (section 2) ou encore à une promotion des investissements dans les entreprises de la presse (section 3) et enfin, elle peut consister en une mise à la disposition de la presse d'infrastructures appropriées (machines, terrain, dons, équipements, etc.) (section 4).

Section 1 — L'aide financière de l'État à la presse

Dans l'arrêt, *Özgür contre la Turquie* du 16 mars 2000, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que « L'exercice réel et efficace de la liberté d'expression ne dépend pas simplement du devoir de l'État de s'abstenir de toute ingérence mais peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux ».¹⁵⁵⁰ Ces mesures positives de protection ou de promotion peuvent être de différents ordres, notamment d'ordre financier et ont pour but de rendre effectif le droit du public à une information diversifiée. L'aide financière à la presse vise donc à rendre plus effective la liberté de la presse, à préserver et à garantir l'indépendance et le pluralisme des médias.¹⁵⁵¹ Elle vise à soutenir les secteurs fragiles de la presse comme la presse écrite privée. Elle ne peut pas être conditionnée par l'État à un quelconque avantage car en l'octroyant aux médias, l'État ne fait que remplir son obligation de prendre des mesures positives pour la promotion du droit du public à une information indépendante, plurielle et objective. La double obligation qui incombe au pouvoir public d'assurer le droit des citoyens à être informés à travers des médias responsables, pluralistes et indépendants, implique que l'autorité étatique intervienne en faveur des organes de presse pour en assurer l'autonomie et la stabilité économique.

Pour le cas précis des médias congolais, l'aide de l'État à la presse apparaît ainsi comme une obligation à laquelle celui-ci ne peut se dérober dans le contexte de la démocratisation de l'espace politique et elle devra poursuivre les objectifs, suivants :

- 1° l'aide à la presse écrite devra viser l'accroissement des capacités d'édition et l'amélioration des mécanismes de diffusion et le renforcement de l'intérêt du public pour la lecture des journaux ;
- 2° l'aide à la presse audiovisuelle (publique et privée) devra viser à améliorer la couverture médiatique nationale limitée jusqu'à présent faute de moyens techniques et d'un plan d'investissement continu et suivi. Les actions urgentes à mener dans ce secteur sont la modernisation du réseau national de télécommunication et la formation du personnel à la gestion ;

¹⁵⁴⁸ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 788.

¹⁵⁴⁹ Idem.

¹⁵⁵⁰ Cour eur. D.H., *Özgür Gündem c. Turquie*, 16 mars 2000, § 43, req. n° 23144/93, in www.juricaf.org

¹⁵⁵¹ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, op. cit., p. 788, n° 1164.

- 3° l'insertion optimale des NTIC aussi bien dans le système de fonctionnement de la presse nationale que par la population. Le renforcement des capacités technologiques de la régie nationale de télécommunication par satellite s'avère une stratégie fondamentale ;
- 4° la création des emplois et l'amélioration de la situation socio-économique, non seulement des professionnels des médias mais aussi des populations congolaises.

Pour être admissible, l'aide financière de l'État devra respecter plusieurs critères d'attribution objectifs, non discriminatoires, transparents et équitables. En droit congolais, c'est l'article 13 de la loi de 1996 sur l'exercice de la liberté de la presse précitée qui matérialise l'obligation faite à l'État : « L'État a l'obligation d'assurer et de rendre effectif le droit à l'information ». Il s'en suit que l'abstention fait donc place à la prise en charge car le maintien de la liberté d'expression n'est efficacement assuré que lorsque l'État ne se borne pas à prendre garde de ne pas porter atteinte mais assume également la mise en œuvre de son contenu en admettant qu'elle crée pour lui de véritables obligations. Ainsi, la presse publique comme la presse privée doit bénéficier de cette aide sans discrimination. Pour le service public de la communication audiovisuelle, outre les subsides de l'État, il bénéficie d'une redevance payée, selon les dispositions du droit commun, par les détenteurs des postes radio et télévision.¹⁵⁵²

Quant aux médias privés audiovisuels, les pouvoirs publics peuvent consentir à des subventions sous forme d'aides indirectes s'ils en font la demande à condition qu'ils consacrent au moins 50 % de leurs programmes aux émissions culturelles, éducatives et sociales.¹⁵⁵³ Il en est de même des entreprises de la presse écrite : « L'État peut octroyer une aide indirecte au titre de tarifs préférentiels dans le domaine des importations des matières premières nécessaires à la production et à la distribution des informations, notamment du papier, des équipements et des films ». ¹⁵⁵⁴

Quant aux entreprises publiques d'État de radiodiffusion et de télévision, l'article 54 de la même loi stipule qu'« Outre les subsides de l'État, le service public de la communication audiovisuelle bénéficie de la redevance payée, selon les dispositions du droit commun, par les détenteurs des postes de radio et de télévision ». ¹⁵⁵⁵ L'article 55 n'ajoute qu'« une loi fixe les modalités de perception de la redevance et la répartition des produits de celle-ci entre les organismes publics nationaux et locaux ». ¹⁵⁵⁶ Jusqu'à nos jours, cette loi relative aux modalités de perception et de répartition de ladite redevance n'a jamais vu le jour. L'absence de cette loi n'est pas anodine. Elle confirme l'absence de l'aide financière de l'État à la presse et l'infantilisation de celle-ci par les pouvoirs publics congolais.

En effet, dans la pratique, malgré ces prévisions légales, les médias congolais bénéficient moins ou pas du tout de ladite aide. Selon l'Institut Panos Paris, « la participation de l'État congolais au bon fonctionnement des médias est octroyée de manière structurelle et non ponctuelle ¹⁵⁵⁷ à certains opérateurs et pas à d'autres, selon des critères mal définis et pas toujours objectifs, excluant de l'aide directe, les entreprises privées. Il en est de même des tarifs préférentiels qui ne sont pas toujours clairement définis et répartis. Par ailleurs, le fait même d'assujettir l'aide aux entreprises de presse à la présence sur les grilles de 50% de programmes consacrés à des émissions éducatives, culturelles et sociales, constitue en soi une restriction majeure à l'attribution de cette aide. En dehors de la RTNC, aucune structure télévisuelle en RDC n'est capable de conférer à son antenne une telle orientation sans recourir aux programmes importés. Ce qui serait contraire à l'esprit de l'article 66 de la même loi qui exige que chaque opérateur TV diffuse 60% de programmes locaux.

¹⁵⁵² Article 54, de la loi n° 96-002 précitée.

¹⁵⁵³ Article 18, de la même loi.

¹⁵⁵⁴ Article 17, op. cit., p. 151.

¹⁵⁵⁵ Voir article 54 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant les modalités d'exercice de la liberté de la presse en République démocratique du Congo.

¹⁵⁵⁶ Voir article 55 de la même loi.

¹⁵⁵⁷ Institut Panos Paris, « Situation des médias en RDC », op.cit., p. 54, §. 8.

D'autre part, la loi sur cette aide n'est pas non plus explicite. La formulation des articles y relatifs est d'une généralité affligeante et d'un style conditionnel qui laisse croire que l'État ne veut pas s'engager formellement. Pas plus que ladite loi ne précise pas le montant des subventions que les pouvoirs publics peuvent consentir. Quant à la redevance, une loi en fixerait les modalités de perception et de répartition des produits de celle-ci entre les organismes publics nationaux et locaux.¹⁵⁵⁸ Jusqu'à présent, cette loi devant fixer les modalités et les bénéficiaires n'a pas été promulguée.

Dans le concret, compte tenu de l'importance du rôle de la presse dans l'instauration de l'État de droit en RDC, le Parlement congolais devra voter une loi qui codifiera le principe d'une aide indifférenciée aux publications d'intérêt général et qui instituera un Centre d'aide à la presse qui sera sous la tutelle de l'autorité indépendante de régulation de la presse. Ce centre réunira en son sein des représentants de la presse et de l'administration. L'inscription ou non au centre déterminera automatiquement l'accès à la plupart des aides de l'État. La nouvelle loi fixera des critères objectifs suivants pour prétendre à cette aide :

- 1° avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée (culture, information, etc.) ;
- 2° paraître régulièrement et au minimum une fois par mois ;
- 3° satisfaire aux obligations des lois sur la presse (nom de l'imprimeur, de l'éditeur, dépôt légal, etc.) ;
- 4° n'avoir pas plus de deux tiers de l'espace publicitaire et de ce fait ne pas être assimilable à un catalogue ou à un prospectus ;

Ces conditions donneraient accès à l'aide de l'État qui pourra être directe, indirecte ou exceptionnelle.

§ 1. L'aide directe

Les aides directes ainsi qualifiées parce qu'elles sont, même si elles ne recouvrent pas toujours des fonds versés directement aux publications, inscrites au budget de l'État. Il s'agit d'une aide à la collecte de l'information réservée aux quotidiens et aux agences de presse, des liaisons téléphoniques et télégraphiques, de locations des lignes spécialisées et de l'aide aux transports (en France par ex. la SNCF accorde une réduction de 50% à la presse et l'État rembourse ce manque à gagner).

§ 2. L'aide indirecte

Elle consiste en avantages postaux et en exonérations fiscales. Elles ne font pas l'objet d'une inscription au budget de l'État. D'où le nom d'aide directe.

§ 3. Les aides exceptionnelles

Il s'agit d'un régime fiscal particulier accordé aux médias à faibles ressources publicitaires.

¹⁵⁵⁸ Article 55, de la loi ci-haut citée.

Les journalistes congolais en congrès ont fixé, à l'avance, les conditions pour accéder à cette aide : avoir un siège, un compte en banque, un tirage de 1000 à 3000 exemplaires au moins, la régularité de la publication, un personnel qualifié, un service financier fiable animé par un personnel compétent. Ces critères peuvent paraître, à certains égards, subjectifs car il n'est pas prouvé que seule une presse qualifiée peut assumer une mission d'intérêt général. En outre, ces critères à eux seuls sont nécessaires mais pas suffisants. Il faut un service, un centre qui doit vérifier l'application de ceux-ci.

Section 2 — La réglementation et la répartition équitable et transparente de la publicité

La publicité, mode d'expression et de communication à part entière, consiste en un environnement propice à la diffusion de messages dont le contenu peut être contraire aux intérêts privés comme aux intérêts publics (l'altération de l'information publique). Ainsi, la loi interdit la publicité en faveur du tabac et de l'alcool, ces interdictions étant essentiellement motivées par les exigences de santé publique. Elle consiste en « toute forme de communication faite dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de biens ou services, y compris les biens immeubles, les droits et les obligations ».¹⁵⁵⁹ La publicité, qu'elle conduise ou non à la conclusion d'un contrat, affecte la situation économique des consommateurs et des professionnels des médias.

Dans la majorité de la presse (écrite, audiovisuelle et électronique), la publicité représente la principale source de revenus. Les médias vont d'innovation en innovation pour augmenter les revenus publicitaires. Ainsi, différentes formes de publicité sont proposées à l'acheteur à travers les médias : cahier thématique, publiereportage, communiqué, petite annonce, etc. La fonction économique des médias prend des formes diverses en matière de stratégie publicitaire comme moyen d'expression. Les opérateurs économiques qui recourent abondamment aux médias par ce moyen, cherchent en effet, à influencer le public par le recours à la séduction qui consiste en la création des impressions flatteuses, dans le but de proposer une représentation alléchante de leurs produits et services.

Mais la publicité est à la fois un mode d'expression d'un message mais aussi une source de revenus car les annonceurs ou opérateurs économiques doivent payer des frais chaque fois qu'ils recourent aux prestations d'un média pour faire passer le message. Elle peut se montrer envahissante dans la presse, agressive, offensante, trompeuse et comparative. Pour éviter tout dérapage ou toute déformation ou toute manipulation de l'information, la publicité est soumise à des normes rigoureuses qui interdisent toute pratique déloyale susceptible d'altérer de manière substantielle, le comportement économique d'un consommateur moyen, c'est-à-dire normalement informé et raisonnablement prudent.

En ce qui concerne le soutien financier de l'État aux médias, c'est donc la publicité comme source de recettes pouvant financer le fonctionnement des médias qui nous intéresse dans cette section, l'essentiel sur la publicité ayant été développé dans la deuxième partie de cette étude. Pour ce qui est de la RDC, jusqu'aujourd'hui, il n'existe aucune loi au sens strict du terme qui fixe le cadre de la publicité. Seuls deux arrêtés ministériels très laconiques en parlent brièvement. L'arrêté ministériel n° 04/MIP/020/96 du 26 novembre 1996 portant mesures d'application de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 précitée, dispose en son article 3 que « Tout message publicitaire doit porter avant sa diffusion, le visa de la Commission nationale de contrôle et de visa de la publicité. Tous les annonceurs disposent d'un délai maximum de 30 jours pour s'y conformer ».

L'arrêté ministériel n° 008/CAB/MIN.INFO.PRES.&COM.NAT. 2007 du 9 juillet 2007 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n° 04/MCP/009/2002 du 15 octobre 2002 fixant les critères

d'appréciation de la publicité sur le tabac et les boissons alcoolisées tel que modifié à ce jour, soumet quant à lui le contrôle de l'application de ces deux arrêtés ministériels à la Commission nationale de contrôle de conformité et de visa,¹⁵⁶⁰ sans en dire plus sur la répartition ou la transparence. La loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 instituant le CSAC, en son article 9, point 19, confie à cette institution d'appui à la démocratie, la mission de « veiller au respect des normes sur la publicité et le sondage d'opinion ».¹⁵⁶¹ L'article 12 de la même loi stipule que « Le Conseil exerce le contrôle a priori et a posteriori sur les messages publicitaires et/ou à caractère publicitaire. Ce contrôle porte notamment sur l'objet, le contenu des spots, clips, films et documents ainsi que sur les modalités de programmation des émissions publicitaires, des jeux, concours et des télé-achats ».¹⁵⁶²

Il est étonnant de constater que cette loi se contente de prévoir un contrôle sur l'objet, le contenu, les documents ou les modalités de programmation sans d'abord les réglementer. En outre, sans abroger d'abord l'arrêté ministériel qui confie le même contrôle à la Commission nationale de contrôle de conformité et de visa, la même loi le confie aussi au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication. Cette double attribution illustre, non seulement la cacophonie administrative qui règne dans le secteur médiatique congolais mais aussi la mainmise des pouvoirs publics sur ce secteur. Mais aussi, comme nous l'avons dit dans la deuxième partie de ce travail, la publicité, surtout publique ou des institutions publiques, est un domaine réservé, et est, une chasse gardée du pouvoir en place qui la confie exclusivement à ses médias, la RTNC et aux médias partisans. Enfin, non seulement le domaine de la publicité est une zone de non-droit mais aussi le marché publicitaire congolais est très réduit et est dominé par deux types d'annonceurs.

Le premier type est le fait de deux brasseurs, Bralima et BraCongo qui dictent le jeu du marché autour de leurs produits respectifs, des bières locales (Primus et Skol). Ce contexte érige, sans le vouloir peut-être, une dynamique dominante, oligopolistique. Ils fixent le prix et se choisissent les médias diffuseurs à leur convenance. Le deuxième type est le fait des opérateurs du secteur des télécommunications (Vodacom, Celtel, Congo Chine Télécom, Sait, etc.). Ceux-ci fixent d'avance le prix du service à demander et l'imposent aux diffuseurs. Ces mêmes annonceurs privilégient la télévision pour placer leurs publicités. La presse écrite ne recevant que des miettes ou petites annonces. Parfois, ils payent aussi selon leur propre convenance au mépris des diffuseurs qui doivent assurer un suivi des factures.

Cette situation de vide juridique et oligopolistique de la publicité altère non seulement le contenu de l'information mais aussi l'organisation de la presse et le comportement des journalistes et des autres professionnels des médias. Les valeurs de la démocratie liées à l'information sont ainsi en danger. Les médias congolais passent plus de temps à diffuser de la publicité des annonceurs et ne diffusent plus d'informations au public. Le pluralisme du contenu est ainsi altéré par la publicité. Si cette situation permet d'améliorer considérablement l'efficacité économique des investissements de ces annonceurs, elle profite moins aux médias congolais qui la diffusent dans un désordre sans commune mesure et qui se laissent ainsi exploiter. En effet, la publicité diffusée ne sert qu'à assurer leur survie au lieu d'assurer leur développement.

Pour que la publicité continue à permettre aux médias congolais de fonctionner et qu'elle ne présente pas un danger pour leur indépendance, il faut qu'elle soit organisée, assainie et ordonnée par les pouvoirs publics. Il est donc urgent pour l'État congolais de réglementer le secteur de la publicité en élaborant une loi qui doit l'encadrer et qui devra conférer une mission de contrôle sur l'objet, sur le contenu et les modalités de programmations publicitaires diffusées dans les journaux et sur les antennes à l'autorité de régulation de la presse. L'intervention de cette autorité se justifie par un souci de pluralisme et de réglementation de la concurrence économique et de protection des médias congolais qui sont devenus des outils à la disposition des annonceurs qui les manipulent à leur guise.

¹⁵⁶⁰ La Commission nationale de contrôle de conformité et de visa n'est nationale que de nom. Il s'agit d'un service institué près le Ministère de l'information et de la communication qui fonctionne sous la tutelle du chef de ce département ministériel.

¹⁵⁶¹ Voir article 9, point 19, de la loi n° 11/001 du 10 janvier 2011, précitée.

¹⁵⁶² Voir article 12 de la même loi.

S'agissant de la publicité publique, l'autorité de régulation de la presse devra répartir de manière équitable et transparente la publicité publique de manière à faire respecter le principe du pluralisme médiatique et de l'équité en établissant un équilibre entre tous les organes de presse. Les organisations de la presse devront insérer dans le nouveau code de déontologie plusieurs dispositions qui recadrent le comportement des journalistes congolais dans le traitement de la publicité pour maintenir leur indépendance par rapport aux opérateurs économiques et pour faire respecter les droits fondamentaux des consommateurs. En définitive, il est évident que la publicité, bien qu'efficace, ne constitue pas une forme de financement suffisamment rentable à elle seule pour subvenir aux besoins des médias congolais dans leur mission informationnelle et éducative. Ces derniers devront toujours forcer l'aide de l'État et compter sur d'autres sources de financement comme les moyens de financement alternatifs (ils peuvent investir dans les immeubles, etc.).

Section 3 — La promotion des investissements dans les nouvelles entreprises de presse

Comme nous l'avons dit précédemment, la disparition du totalitarisme dans les médias congolais, consécutive à l'effondrement de la dictature mobutiste ou du système de la pensée unique, a favorisé la création de plusieurs entreprises de presse dans l'espace médiatique, tant au niveau de la presse écrite qu'au niveau de la presse audiovisuelle. La tendance observée actuellement est la prolifération de stations radio FM et des chaînes de télévision partout dans les pays. Dans un pays vaste comme la RDC, l'avènement d'une presse privée serait d'une importance cruciale car l'État est moins nanti et n'est pas suffisamment équipé pour répondre au besoin informationnel de la population et parce qu'avec les moyens publics actuels (la RTNC), l'information ne parvient pas correctement à la population à cause de certains obstacles, dont le taux élevé d'analphabétisme, le coût des journaux, la crise économique, la défaillance de transmission de la RTNC. La presse privée pouvait devenir un secteur et une source d'information de toutes sortes. Mais aussi, dans ce pays délabré par les guerres interminables et où le taux de chômage est parmi les plus élevés du continent, les nouveaux investissements dans les médias offriraient une possibilité de création d'emplois, notamment dans le secteur de petites et moyennes entreprises et favoriseraient la croissance économique en rehaussant le niveau de vie des populations congolaises.

En effet, actuellement, les entreprises de presse congolaise évoluent dans un environnement économique délabré, à l'image de la situation économique. Soumises à de multiples taxes et à de redevances ou à de frais administratifs, ne reçoivent aucune aide de l'État. Certaines de ces entreprises survivent et fonctionnent encore d'une manière artisanale en privilégiant les annonces publicitaires qui dominent plus les temps de leurs antennes que l'information politique ou autre. La précarité de l'environnement économique exacerbée par l'hyperinflation, le coût excessif et la rareté des matières premières ainsi que l'absence d'une demande solvable due au manque d'éducation et à la pauvreté de la population sont autant de facteurs qui empêchent les entreprises de presse de se développer. Le faible pouvoir d'achat menace la majorité de la population congolaise de son caractère de consommateur potentiel des médias. Il n'est pas rare à Kinshasa que trois ou quatre citoyens se cotisent pour acheter un journal dont le prix est élevé.

Les coûts de production de la plupart des entreprises de presse sont très élevés. Non seulement les imprimeries souffrent d'un manque de matériel mais également de l'emploi d'un personnel inexpérimenté et insuffisant. Cette médiocrité se répercute sur la qualité du travail fourni et du contenu de l'information. D'autres facteurs techniques caractérisent l'entreprise de presse congolaise : le faible niveau d'investissement dans le secteur général de l'édition, l'inexistence d'une vraie presse organisée en unité complète de production (pas d'adresse fixe, pool des journalistes, rédaction, etc.), le défaut de système national de distribution, la qualité globalement mauvaise des gestionnaires des entreprises de presse congolaise (entreprises médiatiques individuelles et fortement personnalisées, les dirigeants d'entreprises caractérisés par un aventurisme notoire). Ces facteurs sont une source d'une certaine méfiance. Cette situation est à la base des dérapages sans commune mesure observés dans le paysage médiatique congolais dans son ensemble et du discrédit ou du désintérêt du public à l'égard de ces

médias. En outre, les investisseurs nationaux susceptibles d'injecter des fonds dans le secteur sont difficilement trouvables, d'autant plus que ce secteur est toujours considéré comme non rentable, au point que beaucoup le méprisent. Quant aux grands investisseurs ou groupes de presse étrangers, la RDC n'est pas un terrain favorable aux gros investissements, non seulement à cause du manque de rentabilité de la presse mais aussi à cause de l'insécurité permanente et de la surtaxation.

Ces incertitudes économiques soulèvent beaucoup d'interrogations quant à la capacité des médias congolais d'apporter une plus-value au processus démocratique en cours dans le pays. La question est en réalité de savoir si ceux-ci sont encore capables d'informer valablement les citoyens. Ce qui est évident c'est que les journalistes se contentent de petits reportages d'actualité (en tout cas ceux qui payent le mieux) et ne posent plus les bonnes questions d'information, ce qui leur fait perdre de l'audience. D'où le problème de désintérêt et de désengagement civique. Les citoyens congolais sont ainsi incapables d'influer sur les décisions politiques qui sont importantes pour eux. Les médias ne leur fournissent plus les informations nécessaires qui leur permettraient de le faire et, par conséquent, ils choisissent de ne pas consommer les produits médiatiques.

Afin d'améliorer la situation actuelle des entreprises de presse congolaises et pour pouvoir compter sur leur apport dans la reconstruction de l'État de droit démocratique, des mesures d'incitation économiques devront être prises par l'État congolais pour mobiliser les capitaux nécessaires à l'investissement dans le domaine médiatique. Ces investissements devront s'asseoir sur un cadre juridique nouveau, sécurisant le marché et associant les quelques connaisseurs du secteur. Une réforme de la législation actuelle permettra la mise en œuvre formelle de certains privilèges et droits reconnus par la loi comme le bénéfice pour les journalistes des tarifs préférentiels, des facilités de communication téléphonique, de transport (bus publics, etc.) routier, aérien ou ferroviaire. L'adoption par l'État d'un plan général de rénovation et de développement de la RNTC ainsi que l'octroi davantage de moyens et de ressources à ce média public pour développer les productions nationales axées sur la démocratie, le développement humain et la culture nationale, devra constituer un objectif prioritaire pour permettre à ce pays d'honorer ses engagements internationaux en matière de droit d'accès du public à l'information.

L'État congolais aiderait utilement les entreprises de presse en intervenant directement au niveau de la consommation des matières premières (allocation annuelle ou semestrielle de papier journal suivant des critères à établir, dégrèvement à l'importation des autres consommables d'imprimerie et des fournitures) car les postes de frais les plus importants dans l'exploitation des entreprises de presse sont représentés par la consommation de papier, les frais d'impression, suivis par les charges sociales et salariales, de publicité et de distribution.

L'État devra favoriser la création des entreprises de presse économiquement viables en prenant certaines mesures favorables à l'investissement des capitaux comme les exonérations à l'importation des machines ou outils de production médiatique, la détaxation des investissements nouveaux et les facilités dans l'obtention de la licence d'exploitation, suivant des dispositions encore plus favorables que celles prévues par le code des investissements, l'information étant un secteur particulièrement sensible et à rentabilité peu évidente dans l'état actuel d'une économie post conflit. L'amélioration de l'encadrement juridique et légal par l'obligation faite aux maisons de presse de passer des contrats réguliers avec leurs journalistes, de fixer et d'appliquer les taux de rémunération prévus par les conventions collectives en vigueur dans la profession.

L'introduction par le même État de dossiers de demande auprès des organisations internationales pour une coopération permettant le renforcement des capacités humaines, des infrastructures technologiques et de l'environnement institutionnel apportera un plus à l'objectif de faire renaître la presse dans ce pays. Le renforcement des capacités des ressources humaines en matière de gestion et de planification sera parmi les objectifs prioritaires car les dirigeants des entreprises de presse et les professionnels des médias sont les principaux artisans de toutes les réformes proposées. Cela va de l'identification, par les mêmes entreprises de presse, des domaines de leurs besoins à l'établissement d'un calendrier de formation en tenant compte des moyens financiers disponibles.

La création des moyens de distribution à titre d'aide à la presse et la promotion de la création de coopératives par les entreprises de presse aux fins de rassembler les moyens nécessaires à la survie de ces unités de production, notamment l'achat d'une imprimerie commune, seront autant de pistes pour l'émergence d'une presse capable de jouer son rôle démocratique. La création et la promotion des produits (films ou émissions utiles) pouvant faire l'objet d'un abonnement rentable (bouquets) et la création des bibliothèques de la presse (pour sa documentation), sont autant de voies qui peuvent aider la presse congolaise à relever les défis tant attendus d'elle.

L'objectif de toutes les réformes proposées est de créer un milieu propice au travail des médias, un milieu où leurs droits et leurs devoirs sont clairement définis et garantis par la loi. Elles visent à accroître leur capacité d'influer sur les attitudes et les comportements des citoyens congolais. Toutes ces réformes proposées ne peuvent être effectives qu'avec une volonté politique des gouvernants, une détermination des professionnels des médias à transformer leur environnement professionnel et le sens de l'intérêt général que doivent avoir tous les acteurs engagés dans le processus. Aucune œuvre de réforme ne pourra aboutir si elle n'est pas fondée sur les principes et normes internationalement reconnus en matière de liberté d'expression et d'information. Ces standards sont nécessaires pour la réforme de la législation et de la régulation de la presse.

Le droit du public d'être librement informé ne peut être effectif que si les médias et les journalistes sont responsables, capables de rechercher et de transmettre une information crédible sans entraves ni contraintes. Cette information ne sera accessible à tous que si l'État congolais met des moyens à la disposition des médias publics et privés qui devront s'ouvrir à tous les courants de pensée idéologiques, philosophiques, religieux et à toutes les couches sociales du pays. Pour cela, il faut instaurer une culture médiatique par une éducation qui permet aux populations congolaises de cerner le processus démocratique.

CONCLUSION

Les médias, qu'ils soient publics ou privés, écrits ou audiovisuels ou encore électroniques sont appelés à jouer un rôle social et politique important dans le fonctionnement d'un État de droit démocratique. Pour cela, il faut une reconnaissance institutionnelle et juridique par les pouvoirs publics de ce rôle d'appui à la démocratie, il faut des médias professionnels, responsables, respectueux des règles éthiques et déontologiques et structurés, capables intellectuellement et financièrement de diffuser une information plurielle, sérieuse accessible, non seulement à tous les citoyens.

En état actuel des médias congolais décrits dans les développements précédents, il s'avère que ces derniers font face à plusieurs difficultés ou entraves, entre autres : l'inadéquation et la désuétude de la législation, l'emprise permanente des pouvoirs publics, la répression des délits de presse, les crises politiques récurrentes, l'insécurité, la précarité socioéconomique, le dysfonctionnement des organes de presse, l'irresponsabilité des journalistes, le discrédit et l'inaccessibilité du public. Tous ces facteurs remettent évidemment en cause le rôle que peuvent jouer ces mêmes médias dans la reconstruction de l'État de droit démocratique. En effet, le traitement actuel de l'information est biaisé et n'est pas favorable à la démocratie.

Cette quatrième partie de notre recherche a comme objectif de proposer des solutions à tous ces écueils qui justifient le dysfonctionnement des médias congolais. En effet, pour que ces derniers soient un réel appui de la démocratie naissante dans ce pays, il faut d'abord un retour à la paix pour leur permettre d'exercer leur liberté en toute quiétude, sans la moindre crainte d'arrestation, d'assassinat ou disparition des journalistes. Pour cela, il faut d'abord de la volonté politique dans le chef des gouvernants qui instrumentalisent les conflits armés et les médias pour s'éterniser au pouvoir. Il faut créer un environnement politique qui permet à la presse de jouer son rôle primordial d'information en dénonçant les abus du pouvoir et en promouvant la culture de la paix par une éducation accessible à tous. C'est aussi cet environnement qui permettra aux investisseurs étrangers et nationaux de placer

des capitaux dans les entreprises de presse. Ces derniers ont besoin d'un climat stable favorable aux affaires.

Du point de vue institutionnel et juridique, la reconnaissance du rôle fondamental de la presse congolaise dans la défense des droits fondamentaux des citoyens et dans la promotion de la démocratie naissante est une priorité. Il faut supprimer l'emprise et la tutelle permanentes de l'exécutif et créer une véritable instance administrative et indépendante de régulation du secteur car l'actuelle n'échappe pas non plus à l'emprise des pouvoirs publics. Il faut en outre, une justice indépendante, capable de défendre les intérêts de la presse et de s'opposer aux ingérences politiques et sécuritaires. Celle-ci doit être sensibilisée à la culture médiatique par les médias eux-mêmes ou par d'autres acteurs de la société congolaise. Pour qu'elle protège adéquatement la presse, il faut réformer la Constitution actuelle en ses articles 23 et 24 en proscrivant à jamais la censure dans toutes ses formes comme il en est le cas en Belgique et ailleurs. Il faut réformer la législation actuelle en matière de presse en la codifiant et en la publiant régulièrement au Journal officielle de la RDC pour qu'elle soit connue par tous les acteurs du secteur médiatique. Cette nouvelle législation devra intégrer les standards internationaux de garantie et de protection de la liberté de presse. Il faudra adoucir le régime répressif actuel des délits de presse en prévoyant des mécanismes civils de réparation.

Sur le plan professionnel et corporatif, l'étude de la quatrième partie propose la responsabilisation des médias congolais par le renforcement des capacités des journalistes et des autres professionnels des organes de presse par l'adoption d'une nouvelle loi qui définit leur statut et qui garantit leur indépendance en prévoyant des conditions matérielles et sociales favorables à la profession. Il faut des structures de formation adaptées et équipées de moyens suffisants. Il faut que les organes de presse congolaise se structurent en privilégiant la répartition des tâches d'édition, de diffusion et de gestion car la mauvaise gestion de certaines entreprises de presse dans ce pays est parmi les maux qui caractérisent celle-ci. Il faut adopter un code de déontologie adaptée à la presse congolaise qui proscribit à jamais les pratiques de coupage et de corruption des journalistes, en mettant en place des organes d'autorégulation capables d'assurer la discipline de la profession. Il faut évidemment des patrons ou des entreprises de presse qui respectent la législation et qui mettent les professionnels des médias dans de bonnes conditions de travail. Il faut recruter des journalistes sur base des contrats de et des conventions collectives de travail. Les corporations actuelles devront défendre la profession malgré les contraintes actuelles exercées sur la presse. Elles doivent contribuer de façon significative à la promotion d'une presse responsable et à la défense des droits des journalistes.

Enfin, sur le plan de l'accessibilité et de l'effectivité du message médiatique, une éducation à la culture médiatique et démocratique s'impose à toutes les couches de la population congolaise. Il faut une vulgarisation, par les médias eux-mêmes, de la législation sur la presse et des principes de l'État de droit démocratique. Les médias peuvent lutter efficacement contre l'analphabétisme qui est l'une des causes de leur inaccessibilité par une certaine catégorie de citoyens. Les médias communautaires et associatifs peuvent jouer ce rôle car ils sont surtout implantés dans les milieux ruraux dépourvus des structures de formation scolaire. Les pouvoirs publics devront adopter une loi d'accès généralisé à l'information officielle et aux sources d'information. Ils doivent aussi accomplir leur obligation résultant des textes internationaux que la RDC a ratifiés en mettant en place une aide directe et indirecte à la presse. L'État congolais devra subventionner celle-ci telle qu'elle est prévue par la législation en la matière. Il devra réglementer la publicité commerciale et la répartir équitablement pour promouvoir la pluralité de l'offre médiatique. La transformation des médias d'État (RTNC et ACP) en véritable service public est aussi une autre priorité pour laquelle chaque citoyen devra lutter pour que ceux-ci soient accessibles à tous et promeuvent un débat démocratique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Après avoir défini et décrit les différents principes qui régissaient l'État de droit démocratique ainsi que ceux qui régissent la liberté d'expression et ses corollaires (à savoir les libertés d'opinion, d'information et de la presse), nous avons retracé l'histoire institutionnelle des médias congolais. Ensuite, nous avons posé un diagnostic de ceux-ci avant d'en analyser le cadre juridique. Enfin, une analyse comparative avec les médias audiovisuels de la Communauté française de Belgique nous a permis d'identifier plusieurs points de convergence et de divergence. Les points de divergence sont apparus plus nombreux et constituent les principales causes du dysfonctionnement des médias congolais. Nous pensons qu'il ne faut pas minimiser le rôle que j'assumerai les médias congolais dans la reconstruction d'un État de droit démocratique. Ces derniers doivent être à la fois des médiateurs entre les pouvoirs publics et les citoyens et des acteurs de cet État voulu par tous. Ils devront lutter pour obtenir un espace démocratique de travail où le journaliste est libre d'écrire son journal ou d'animer son émission de radio et de télévision sans être inquiété par personne.

Le pays ayant connu la dictature, le Congolais moyen n'a pas d'expérience ni de culture démocratique. Le rôle des médias dans ce pays consisterait, outre leurs missions d'information, d'éducation, de divertissement et de développement culturel, à éduquer les citoyens aux principes de l'État de droit démocratique et aux principes universels qui régissent la presse. Ils doivent contribuer à la formation des opinions sur les questions sociétales relatées dans l'information qu'ils diffusent car la démocratie implique aussi le pluralisme d'opinion. C'est en formant et en informant le citoyen moyen congolais sur les valeurs fondamentales de l'État de droit démocratique, sur les valeurs civiques de respect de l'autre et du bien commun, de la tolérance mutuelle, de la bonne gestion de la chose publique, que les médias se mettront réellement au service de la démocratie naissante dans ce pays.

Pour qu'ils soient à même de devenir des acteurs majeurs du processus en cours, nous proposons des solutions sur trois plans :

A. Sur les plans institutionnel et juridique

À l'instar de la RTBF, il faut une reconnaissance institutionnelle et juridique axée sur l'octroi des moyens légaux, financiers et organisationnels. Pour y arriver, une réforme globale du cadre juridique actuel des médias congolais s'avère une priorité. Les articles 23 et 24 de la nouvelle Constitution qui consacrent le droit à la liberté d'expression et celui de la liberté de la presse devront être amendés en intégrant les normes universellement acceptées et en interdisant expressément la censure. Il en est de même de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 portant modalités d'exercice de la liberté de la presse en RDC et de l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaire et les autres lois sur le statut du magistrat congolais qui devra travailler en toute indépendance de l'exécutif. L'institutionnalisation, par une loi au sens strict du terme, d'un Conseil supérieur de la presse, indépendant de l'exécutif, chargé de la régulation du secteur médiatique et de la gestion de l'aide de l'État à la presse, est l'une des garanties sûres de l'indépendance du journaliste congolais. La suppression de la tutelle de l'exécutif congolais sur les médias tant publics reste la principale priorité pour que ces derniers fonctionnent en toute indépendance, en sécurité et dans les règles qui régissent le secteur.

En effet, l'emprise des pouvoirs publics congolais sur les médias (censure a priori, coupure fréquentes d'internet en cas de manifestation pacifique, contrôle injustifié des organes de presse, fermetures de certaines maisons de presse, etc.) est la preuve tangible de l'insuffisance de la culture démocratique, c'est-à-dire la méconnaissance par les hommes politiques congolais des principes qui régissent la démocratie et l'État de droit ainsi que la presse. Celle-ci justifie pour une large part, la privation

d'accès au public et à l'opposition, l'ignorance de ces principes par une grande fraction de la population. Quel que soit le motif de cette emprise étatique sur la presse, elle constitue un comportement anti-démocratique contre lequel les médias et la population toute entière de ce pays devront lutter pour une presse libre. C'est pourquoi, toutes les réformes proposées dans la quatrième partie de cette recherche doivent aboutir à la création d'une presse libre, indépendante, plurielle et neutre capable d'informer, d'éduquer et de faire participer toutes les couches de la population aux débats démocratique. Cette presse devra collaborer avec la société civile pour imposer aux gouvernants la pratique de la loi et non la lettre de celle-ci. Il faut davantage impliquer la même société dans l'élaboration de nouvelles lois sur la presse car le Parlement actuel (qui tient à se maintenir au pouvoir malgré la fin de la législature) n'adoptera pas de lois qui ne lui sont pas favorable, c'est-à-dire qui permet le maintien du système actuel.

B. Sur le plan professionnel

Comme il a été démontré dans cette étude, les médias congolais font face à plusieurs entraves d'ordre politique, administratif, sécuritaire, social, économique et culturel qui remettent constamment en cause leurs rôles social et politique. Parce qu'ils ont déjà prouvé dans le passé qu'ils pouvaient jouer un rôle important dans la refondation de la RDC, notamment dans leur lutte pour l'indépendance en 1959 et contre la dictature du président Mobutu en 1990, et pour contribuer efficacement à asseoir une culture démocratique en s'appropriant les principes étudiés dans la première partie de cette recherche, il leur faut un travail assidu et beaucoup de volonté de restructuration et de professionnalisation dans leur manière de diffuser l'information. Kambale Juakali, le rédacteur en chef du quotidien Graben est du même avis. Pour lui : « l'état de la liberté de la presse en RDC n'est pas florissant. Cependant faut-il désespérer ? Non, les médias congolais ont lutté pour arracher leur liberté du pouvoir dictatorial. Avec un peu de volonté, ils arriveront à se libérer d'autres entraves. Le plus facile est de commencer par ce qui est de leur compétence, c'est-à-dire l'organisation interne. Le journaliste congolais doit apprendre à capitaliser intelligemment la consécration constitutionnelle de sa liberté d'expression et de celle de la presse. Il doit reconquérir la confiance de son public par un comportement exemplaire en se conformant à l'ordre moral de la profession ».¹⁵⁶³

La mise sur pied d'un code déontologique du journaliste congolais adapté aux réalités nationales et internationales et d'une instance professionnelle d'autorégulation, la restructuration des structures de formation, l'adoption d'une loi définissant le statut du journaliste professionnel et indépendant ainsi que les avantages liés à ces titres, permettraient aux médias d'œuvrer en toute indépendance et à remplir leur devoir de rigueur, d'équilibre, d'objectivité, d'honnêteté et de neutralité, dans la collecte, le traitement et la diffusion de l'information. En effet, tout en étant acteurs de la vie sociale, les médias ont besoin d'une démocratie fondée sur le droit pour bien fonctionner. Il incombe donc aux responsables politiques d'en assurer les conditions nécessaires comme la liberté d'expression et la pluralité des sources d'information et des opinions exprimées. En conséquence, les médias doivent être libres, pluralistes et indépendants, tout en étant socialement responsables.

L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'a cessé de le rappeler dans sa Résolution 1003 de 1993 relative à l'éthique du journalisme. Il est vrai que la législation doit fournir le cadre juridique de fonctionnement des médias pour qu'ils prétendent assurer un quelconque rôle social mais outre ces règles de droit, ce rôle dépend très largement des normes culturelles et éthiques. Nous entendons par là, une conscience publique par laquelle les médias, tout en jouissant pleinement de la liberté d'expression et de ses corollaires, assument une responsabilité sociale. Dans une telle culture, les autorités publiques, non seulement proclament solennellement les libertés de l'information mais elles

¹⁵⁶³ Exposé de Monsieur KAMBALE JUAKALI, rédacteur en chef du quotidien Graben paraissant à Kinshasa lors de la célébration de la Journée internationale de la presse le 3 mai 2002 à Kinshasa.

en assurent aussi les moyens d'exercice tout en se soumettant à la loi et à la surveillance du public, sans succomber à la tentation d'entraver arbitrairement l'exercice de ces dernières.

C'est ce qu'affirme Jürgen Habermas quand il considère que « les procédures démocratiques de l'État de droit ont la tâche d'institutionnaliser les formes de communication nécessaires à une formation rationnelle de la volonté ».¹⁵⁶⁴ Il en découle que les procédures démocratiques juridiquement organisées ne peuvent conduire à une formation rationnelle de la volonté que dans la mesure où la formation organisée de l'opinion qui conduit à des décisions responsables à l'intérieur du cadre des organes étatiques, reste perméable aux valeurs, thèmes, contributions et arguments circulant librement et située dans l'environnement d'une communication politique qui, en tant que telle et tout entière, ne peut être organisée. Le régime juridique de la liberté ou des libertés des médias est inséparable de certains facteurs. En effet, le droit de la presse est fonction du rôle politique et social, de la technique et de l'économie de la presse. Le contenu et les modes de réalisation du rôle social des médias évoluent avec ces faits sociaux, ces techniques et ces économies.

Les médias congolais ne peuvent mener à bon port ce rôle que s'ils sont libres, c'est-à-dire s'ils sont à l'abri de toute contrainte quelle qu'en soit l'origine : gouvernementale ou sociale, externe ou interne. Ils doivent être capables d'exprimer tous les aspects de l'opinion et remplir tous les objectifs qui leur sont fixés par leur propre idéal et par les exigences du bien commun, sans autre restriction que celles de leurs possibilités techniques. C'est pourquoi ils doivent avoir le contrôle de leurs moyens matériels, jouir de la stabilité financière, pouvoir accéder normalement aux sources d'information intérieures aussi bien qu'étrangères et avoir la possibilité d'offrir ces informations sur le marché national pour la promotion du débat public.

Le cadre approprié de toutes ces conditions d'exercice de la liberté des médias est, dira Jacques Chevalier, l'État de droit qui tire sa force d'entraînement du fait qu'il est seul à affirmer la légitimité d'un débat public sur le droit de chacun d'avoir et de revendiquer des droits, pour reprendre une problématique qu'après Hannah Arendt, Claude Lefort fera prospérer. Raymond Carré de Malberg ne disait pas autre chose quand il affirma que « Le régime de l'État de droit est conçu dans l'intérêt des citoyens et a pour but spécial de les prémunir et de les défendre contre l'arbitraire des autorités étatiques ».¹⁵⁶⁵

Les médias congolais devront se mettre au service d'eux-mêmes dans le respect des règles professionnelles en menant une campagne de sensibilisation et d'éducation à la culture médiatique. Ainsi, ils devront faire connaître aux populations congolaises le rôle de la presse dans le nouveau contexte politique et social pour une participation effective. La participation, avons-nous dit précédemment, devra commencer par l'exigence d'une citoyenneté critique et responsable aussi bien de la part des journalistes que des publics des médias. C'est un vaste champ d'actions et d'échanges conscients et actifs. Les médias congolais, dans cette entreprise, doivent veiller au respect des normes éthiques et déontologiques en luttant contre le tribalisme, la xénophobie, la corruption et le désordre social. Pour promouvoir cette pratique, les médias devront avoir plus des moyens de communication comme le téléphone, les emails, les réseaux sociaux. En effet, « l'information ne vaut que pour celui qui a appris à s'en servir ».¹⁵⁶⁶ Ces mêmes médias, par des campagnes de formation, s'emploieront à pallier cette carence des adultes en adaptant l'apprentissage au milieu social de chacun et en utilisant la langue de ces derniers.

Des cours d'éducation aux médias devront être dispensés dans les écoles et dans les universités et constitueront un autre moyen qui permet aux jeunes congolais d'avoir une attitude critique à leur égard, c'est-à-dire de se donner la possibilité d'être mieux informés et d'en tirer le plus grand profit pour approfondir la culture démocratique. La condition première d'un développement de la démocratie est une élévation de la conscience de citoyens à propos des enjeux de la société dans laquelle ils

¹⁵⁶⁴ J. HABERMAS, « La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public », cité par O. DE SCHUTTER et J. LE NOBLE, « Cours de théorie générale de droit », Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002.

¹⁵⁶⁵ R. CARRE DE MALBERG, « Contribution à la théorie générale de l'État », Paris, Sirey, tome I, 1920, p. 488.

¹⁵⁶⁶ F. BALLE, op. cit., p. 688.

vivent. Cela commence bien sûr par l'éducation car l'école est le lieu le plus approprié où se donnent les bases de la réflexion citoyenne. L'éducation civique actuellement enseignée doit être couplée avec l'étude des disciplines favorisant l'esprit critique et notamment l'analyse des techniques de communication qui sont employées par les personnes ou les institutions et qui sont susceptibles d'influencer les opinions.¹⁵⁶⁷ Le but poursuivi par l'éducation aux médias congolais sera de permettre certainement aux nouvelles générations d'améliorer leurs capacités de réflexion et d'analyse vis-à-vis de la société dans laquelle elles vivent. En ayant un regard lucide sur ses responsabilités, le jeune citoyen congolais développera rapidement les réflexes nécessaires afin d'assumer ses droits et, ainsi de participer activement au processus démocratique du pays.

C. Sur le plan de leur accessibilité

Enfin, il est nécessaire que des médias libres soient à la portée de tous ceux qui désirent exprimer un message digne d'être communiqué au public car le principal objet de la presse est de donner une portée générale aux idées d'intérêt général. Ainsi le veut le pluralisme idéologique, un autre élément essentiel de toute démocratie. L'accès de tous aux médias congolais nécessite un travail d'éducation, d'alphabétisation ainsi qu'une démystification de l'administration qui continue à fonctionner sous le mythe du secret. Pour ce faire, une réforme de la Constitution garantissant à chaque citoyen congolais, y compris le journaliste et instituant une commission nationale d'accès à l'information devrait être votée par le Parlement.

Les moyens financiers sont un des vecteurs importants d'accessibilité du public à l'information. L'État devra arrêter une politique d'investissement en matière de nouvelles technologies de l'information. La fibre optique devant permettre aux populations congolaises de se connecter à Internet avec un haut débit est une priorité. Cet outil permettra aux populations des milieux ruraux d'accéder à l'information en vue de participer comme celles des villes à la gestion de la chose publique par des choix politiques en connaissance de cause. Des investissements énergétiques devront figurer dans le budget national et doivent constituer une urgence pour permettre l'accès de tous à l'électricité. C'est faisable par une gestion rigoureuse et transparente des ressources publiques et par l'éradication de la corruption qui fait perdre à l'État des milliards de francs congolais. L'assainissement de la justice congolaise est un des moyens pour lutter contre la corruption systématique qui appauvrit la RDC. Quant à l'aide directe et indirecte aux médias tant publics que privés, l'État congolais devra la rendre effective et accessible à ces derniers en votant annuellement et régulièrement un budget conséquent relatif au spectre médiatique du pays. Celle-ci devra comporter des mesures de faveur et d'incitation à l'investissement dans le secteur. Elle devra être gérée par le CASC et non plus par le ministère de tutelle actuelle. Celui-ci devra être supprimé, avons-nous dit précédemment.

Enfin, il convient de préciser que notre optimisme pour les réformes législatives proposées est justifié par le fait que la démocratie est un état d'esprit collectif pour la réalisation du bien-être de tous, un idéal ou un objectif à atteindre. C'est un processus qui impose un certain dynamisme dans la construction des règles et des valeurs communes. C'est donc par étape qu'il doit se faire pour aboutir à un certain résultat. Le point de départ pour nous, c'est l'instauration d'un réel État de droit qui consacrera une justice réellement indépendante, une réelle séparation des pouvoirs, une presse libre, plurielle et indépendante, une réelle égalité des citoyens et enfin, une bonne gouvernance dans le respect des droits et libertés fondamentaux. Ce n'est donc pas par un coup de baguette magique que la RDC passera d'un État dictatorial à un État de droit démocratique. Les lois seules ne peuvent pas résoudre tous les problèmes de la presse dans ce pays. Il faut des institutions sociales et politiques qui appliquent les lois dans les faits. Celles-ci devront déterminer des mécanismes qui garantissent l'indépendance rédactionnelle et qui luttent contre l'influence politique sur les médias. Il faut une volonté collective et une contribution de chaque acteur de la société congolaise pour l'avènement de

¹⁵⁶⁷ C. LIENARD, op. cit., p. 683.

cet État. Il faudra exclure le fatalisme et bannir les antivaleurs comme la corruption, le népotisme, le clientélisme, le gain facile, etc. qui ont conduit la RDC dans son état actuel.

BIBLIOGRAPHIE

La présente bibliographie reprend les législations nationales et internationales, les arrêts, ouvrages, articles et sites web les plus fréquemment cités dans le texte.

I. LÉGISLATIONS

1. LES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa Résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948, in « Code de droit international des droits de l'homme ». Textes au 1^{er} septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 7.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49), in « Code de droit international des droits de l'homme ». Textes au 1^{er} septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 13.

Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, in « Code de droit international des droits de l'homme ». Textes au 1^{er} septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 206.

Déclaration des droits et devoirs des journalistes, Munich 1971, in « La déontologie des journalistes. Principes et pratiques », Paris, Ellipses, 2003, p. 86.

2. LES TRAITÉS RÉGIONAUX

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, in « Code de droit international des droits de l'homme ». Textes au 1^{er} septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 286.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à la 18^e session de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, le 27 juin 1981 à Nairobi, Kenya (entrée en vigueur le 21 octobre 1986), in « Code de droit international des droits de l'homme ». Textes au 1^{er} septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 458.

Convention américaine relative aux droits de l'homme, signée à San José (Costa Rica), le 22 novembre 1969, entrée en vigueur le 18 juillet 1978, in « Code de droit international des droits de l'homme ». Textes au 1^{er} septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 481.

3. LES TEXTES NATIONAUX

Constitution de la République démocratique du Congo, in « Commission électorale indépendante (CEI) », Kinshasa, mars 2006, pp. 1-27.

L'ordonnance-Loi n° 81/012 du 2 avril 1981 portant statut des journalistes œuvrant en République démocratique du Congo, URL : www.leganet.cd

Loi n° 96/002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de presse en République démocratique du Congo, URL : www.leganet.cd

Le Code de déontologie des journalistes en RDC, Kinshasa, OMEC, en 2005.

La Charte congolaise des droits de l'homme et du peuple, adoptée à Kinshasa, le 30 juin 2001, URL : www.leganet.cd

II. LA JURISPRUDENCE

C.P.J.I., « Affaire de la compétence des tribunaux de Dantzig », in Recueil des avis consultatifs (1923-1930), avis du 3 mars 1928, Série B., n° 15, pp. 1-49.

C.P.J.I., « Affaire traitement des nationaux polonais à Dantzig », in, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances (à partir de 1931), Série. A/B n° 44, p. 24.

Cour eur. D. H., arrêt Handyside du 7 décembre 1976, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 24, § 49.

Cour eur. D. H., arrêt Engel du 23 novembre 1976, Public. Cour eur. D.H., Série A, Vol. 22, § 51.

Cour eur. D. H., arrêt Jersild du 24 septembre 1994, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 298, § 231.

Cour eur. D. H., arrêt Sigur Jonsson du 30 juin 1993, Public. Cour eur. D. H., Série A n° 264.

Cour eur. D. H. Arrêt Thorgeirson du 25 juin 1992, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 239, §§ 63.

Cour. eur. D. H. arrêt Groppera Radio AG et Ambes du 28 mars 1990, Public. Cour eur. D. H, Série A, n° 173.

Cour eur. D. H., arrêt Sunday Times du 26 avril 1979, Public. Cour eur. D. H., Série A n°30.

Cour eur. D. H., arrêt Autronic AG du 22 mai 1990, Public. Cour eur. D. H., Série A n° 178.

Cour eur. D. H., Özgür Gündem du 16 mars 2000, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 214, § 43.

Cour eur. D. H., arrêt Plattform du 21 juin 1988, Public. Cour eur. D. H., Série A n° 139.

Cour eur. D. H., arrêt Lingens du 8 juillet 1986, Public. Cour eur. D. H., Série A, n° 103, § 41.

Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyer du 23 juin 1981, Public. Cour eur. D.H. Série A, n° 43, §. 46 et S.

Cour.eur. D. H., arrêt Kjeldesen, Busk Madsen et Pedersen du 7 décembre 1976, § 43, G.A.C.E.D.H., n° 48, p. 423.

Cour. eur. D. H., arrêt Airey du 9 octobre 1979, Public. Cour eur. D. H., Série, A, n° 139, § 24, G.A.C.E.D.H.,

Cass. 20 juillet 1966, Pas., 1966, I., p. 416.

Comm. Bxl., 56e Ch., 6 septembre 1994, inédit, Journ.Proc., 1994/280.

Corr. Bruxelles, 14 juillet 1954, Rev. dr. pén.1954, p. 820.

C.E., Moulin et De Coninck, n° 11.7949 du 6 avril 1966. cité par F. Perin et Paul Lewalle, in, « Le Conseil d'État », Courrier hebdomadaire du CRISP, 1984/30, URL : www.cairn.info

III. DOCTRINE

ABENSOUR, Miguel, « La démocratie contre l'État », Paris, Félin, 2004.

AGEE, W.K., AULT, PH. H. et ÉMERY, E., « Médias », Bruxelles, De Boeck Université, 1989.

AGNÈS, Y. et CROISSANDEAU, J. M., « Lire le journal », Paris, F. B. Lobbies, 1979.

AGOSTINELLI, Xavier, « Le droit à l'information face à la protection de la vie privée », Aix-en-Provence, Librairie de l'Université, 1994.

AKE, C.I., « Democracy and Development in Africa », Washington, D.C., The Brookings institution, 1996, pp. 137-139.

AKELE ADAU, P., « Réforme de la justice militaire en RDC: le nouveau droit judiciaire et pénal militaire transitoire: un soft landing pour la Cour d'ordre militaire », in Congo-Afrique, Kinshasa, 2002, n° 369/370, pp. 547-568.

AMIN, Samir, « The issue of democracy in the Contemporary Third World », in Nyang'oro, J.E., (ED), Dar-es-Salaam, University Press, 1996.

ALBERT, Pierre, « La presse », Paris, QSJ, 1988.

ALBERT, Pierre et LETEINTURIER, C., « Les médias dans le monde. Enjeux internationaux et diversités nationales », Paris, Ellipses, 1999.

AMOSSY, Ruth, « L'argumentaire dans les discours », Paris, Colin, 2010.

AMSON, D. et alii, « Le grand oral : protection des libertés et droits fondamentaux. Préparation au CRFPA », Paris, Montchrestien, 2003.

ANTOINE, Frédéric., « Les radios et télévisions en Belgique », Bruxelles, Kluwer, 2000.

ARON, R.aymond, « Introduction à la philosophie politique, démocratie et révolution », Paris, Le Livre de poche, 1997.

ATTON (C.), « Alternative média », Londres, Sage, 2002 BALLE, F., « Dictionnaire des médias », Paris, Larousse, 1998.

AUBRY, J-M., DUCOS-ADER, R., «Droit public constitutionnel, libertés publiques, droit administratif », t.1, Paris, Sirey, 1984.

IDEM, « Droit de l'information », Paris, Dalloz, 1976.

AZIZA BANGWENE, « Les radios communautaires pour des élections libres en RDC », in « République démocratique du Congo : les médias sur la voie de la restructuration », Institut Panos Paris, mars 2004, p. 23.

BADIE, Bertrand, « Un monde sans souveraineté : Les États entre ruse et responsabilité », Paris, Fayard, 1999.

BAECHLER, Jean, « Des institutions démocratiques pour l'Afrique », in R.J.P., 1992, p. 163.

BAGENDA BALAGIZI, Patient, « Le Congo est malade de ses hommes : crimes, pillages et guerres », Bruxelles, Luc Pire, 2003.

BAKANDEJA WA MPUNGU, Grégoire, « Institutions de l'État de droit et de la démocratie en Afrique : l'expérience congolaise », in « Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber amicorum Marcel Antoine LIHAU », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 53.

BAKER, E., « Scope of the first Amendment Freedom of Speech », University of California, Los Angeles Law Review, vol. 25, 1978.

BALIMA, S. T. et MATHIEN, M., « Les médias de l'expression de la diversité culturelle en Afrique », Bruxelles, Bruylant, 2012.

BALLE, Francis, « Les médias et leurs usagers : plaidoyer pour une cartographie », in « Politique, communication et technologies ». Mélanges en hommage à Lucien Sfez, Paris, PUF, 2006.

BALLE, Francis, « Les médias. Que sais-je », Paris, PUF, 2004.

IDEM, « Médias et sociétés », 6^e éd., Paris, Montchrestien, 1992.

IDEM, Francis, « Médias et société », 5^e éd., Paris, Montchrestien, 1990.

IDEM, Francis, « Institutions et publics des moyens d'information », Paris, Montchrestien, 1973.

BALNAVES, (M.) ; DONALD (J.) et HEMELRYK DONALD (S.), « Atlas des médias dans le monde. Consommateurs, industriels, gouvernements face à l'explosion des réseaux et des technologies, Paris, Atlas/monde, 2001, 128 p.

BARRELET, Denis, « Droit suisse des mass media », Précis Staempfli, Berne, Staempfli & Cie, s.a. 1987.

IDEM, « Le droit de la presse à la transparence », vol. I, in « Aspects du droit des médias », Fribourg, 1983.

BATSELE, Didier, « Racisme et liberté d'expression. Examen de législation et jurisprudence belges », in R. T. D. H., numéro spécial, 31 mars 2001, p. 321.

BEBE BESHELEMU, Emmanuel, « Presse écrite et expérience démocratique au Congo-Zaïre », coll., Paris, L'Harmattan, 2006, p. 300.

BEDAT, Arnaud, « L'énigme Dieuleveult », Paris, Favre, 1986.

BIBOMBE MWAMBA, « Un référendum pour quoi faire ? », in « Fédéralisme-Régionalisme », vol. 5, Kinshasa, 2004-2005.

IDEM, « Protection juridictionnelle du citoyen devant l'Administration du Zaïre », Thèse de doctorat d'État en droit, Université de Paris-Panthéon-Sorbonne, Paris, 1975.

BIVORT, J.- B., « Code constitutionnel de la Belgique », 2^e éd., Bruxelles, Deprez-Parent, 1847.

- BLIN, Arnaud « Le désarroi de la puissance », Paris, Lignes des Repères, 2004.
- BOSLY, Henri-D. et VANDEMEERSCH, Damien, « Droit de la procédure pénale », Brugge, La Charte, 1999.
- BOSSUYT, Michel, « La distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels », in R. D. H., 1975, p. 783.
- BOULC'H, Stéphane, « Radios communautaires en Afrique de l'Ouest. Guide à l'intention des ONG et des bailleurs de fonds », Bruxelles, 2003.
- BOURDIEU, Pierre, « Sur la télévision », Paris, Raisons d'agir, 2002.
- BOURDOND, Jérôme, « Introduction aux médias », Paris, Montchrestien, 2000.
- BOUVET, Laurent, « Le communautarisme. Mythes et réalités », Paris, Lignes de Repères, 2007.
- BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, Jacques, « La Sécession du Katanga : témoignage (de juillet 1960 - janvier 1963 », Bruxelles, P. I. E- Peter Lang, S.A., 2016.
- IDEM, « Congo : l'épopée des équipes administratives de 1964 à 1967. Pourquoi ne pas raconter toute l'histoire du Congo », Bruxelles, Dialogue, 2000, p. 20.
- BRAUD, P., « La vie politique », coll. Que-sais-je ?, Paris, PUF, 2001.
- BULA-BULA, Sayman, « Esquisse sur le concept d'État de droit », in « Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise », Bruxelles, Bruylant, 2006.
- BURDEAU, Georges, HAMON, Francis, TROPER, Michel, « Droit constitutionnel », Paris, LGDJ, 26^e éd., 1999.
- BURDEAU, Georges, « L'État », Paris, Seuil, 1970.
- IDEM, « La démocratie », Paris, Seuil, 1969.
- BUJITU, D., « Revue du droit des médias : République démocratique du Congo. Manuel destiné aux professionnels », Johannesburg, 2006.
- CABRILLAC, Rémy et alii (dir.), « Droits et libertés fondamentaux », Paris, Dalloz, 2001.
- CHARON, J.- M., (dir.), « L'État des médias », Paris, La Découverte, 1991.
- IDEM, « L'intervention de l'État dans les médias : l'état des médias », Paris, La Découverte-Médiapouvoirs, 1991.
- CHARRON, J., LEMIEUX, Jacques et SAUVAGEAU, F., « Les journalistes, les médias et leurs sources », Boucherville, Gaëtan Morin, 1991.
- CARRE DE MALBERG, Raymond « Contribution à la théorie générale de l'État », t. I, Paris, Sirey, 1920.
- CAYROL, Roland, « La presse écrite et audiovisuelle », Paris, PUF, 1973.
- CHAPUS, René, « Les fondements de l'organisation de l'État définis par la Déclaration de 1789 et leurs prolongements dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », in « La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence », Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel, PUF, 1989, p.192.
- CHARVIN, R., et SUEUR, J.- J., « Droits de l'homme et libertés de la personne », Paris, Litec, 1994.

CHEVALIER, Jacques, « La démocratie délibérative : mythe ou réalité », in *Politique, Communication et technologie. Mélanges en hommage à Lucien SFEZ*, PUF, 2006, p. 43.

IDEM, « L'État de droit », coll. « Clefs/Politiques », 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1994.

IDEM, « Constitution et communication », Paris, D.S., 1991, pp. 247-256.

IDEM, « Droit et État », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Bruxelles, 1986, n° 17, pp. 1 et ss.

IDEM, « La radiotélévision française entre deux réformes », Paris, LGDJ, 1976.

CHEVALIER, Caroline-Lally, « La violation du traité », coll. de droit international, Bruxelles, Bruylant, 2005.

CIVARD-RACINAIS, A., « La déontologie des journalistes. Principes et pratiques », Paris, Ellipses, 2003.

CLAPHAM, C., & WISEMAN, J.A., (éd.). « Conclusion: assessing the prospects for the consolidation of democracy in Africa », in J.A. WISEMAN, (éd.), « Democracy and political change in Sub-Saharan Africa », London & New York, Routledge, 1995.

COHEN-JONATHAN, G., « La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre des organisations universelles », Documents d'études n° 3.06, la documentation française, avril 1990.

IDEM, « Cour interaméricaine des droits de l'homme. Arrêt Velasquez », in *R. G. D. I. P.*, 1990, p. 457.

COLAS, Dominique, « État de droit », Paris, PUF, 1987.

COLLIARD, Claude-Albert, « Libertés publiques », 5e éd., Paris, Dalloz, 1975.

COMBACAU, Jean, « Le droit des traités, Que Sais-Je? », Paris, PUF, 1991.

Communauté française de Belgique, « L'audiovisuel, je veux savoir », Bruxelles, Luc Pire, 2003.

CORNU, Gérard., (dir.), « État de droit », Paris, PUF, 1987.

COSTE-CERDAN, N., « Publique, commerciale ou à péage, les trois modèles de la télévision ». *L'état des médias*, Paris, La Découverte, 1991, pp. 360-361.

COTTERET, Jean-Marie et ÉMERI, Claude, « Les systèmes électoraux », Paris, PUF, 1970.

DAHL, R.A., « Polyarchy: Participation and opposition », New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 220-224.

DAYAN, D., « Médias et diasporas », in *Les cahiers de médiologie*, Paris, Gallimard, 1997, pp. 91-97.

DEBBASCH, Charles (dir.), « Droit des médias », Paris, Dalloz, 2002.

DEBBASCH, Charles et DAUDET, Yves (dir.), « Lexique de politique », 6^e éd., Paris, Dalloz, 1992.

DECAUX, E. et alii, (dir.), « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », Paris, Economica, 1995.

DEBROUWER, L. et SORREAU, G., « La nouvelle loi sur les pratiques du commerce et la protection du consommateur : une occasion manquée », Bruxelles, Larcier, 2008.

DE COSTER, Simon-Pierre, « Avant les élections... De l'extrême droite, de la liberté d'expression et de ses limites », in *Journal des procès*, n° 280, Bruxelles, 1989.

IDEM, « De quelques enjeux remarquables du nouveau contrat de gestion de la RTBF », Tribune libre, Larcier, 2007, p. 14.

DJELO EPENGE OSAKO, « Cours de droit des institutions politiques du Zaïre », Goma, ULPGL, 1996-1997.

DE LAMY, B., « La liberté d'opinion et le droit pénal », Paris, LDGJ, 2000.

DELAUBADÈRE, André, « Manuel de droit administratif », 11e éd., Paris, LGDJ, 1978.

DELPÉRÉE, Francis et DEPRÉ, Sébastien, « Le système constitutionnel de la Belgique », Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2000.

DELPÉRÉE, Francis et RENDERS, David, « Code constitutionnel », textes en vigueur au 1^{er} septembre 1996, Bruxelles, Bruylant, 1996.

DELPÉRÉE, Francis, « La Constitution de 1830 à nos jours », Bruxelles, Racines, 2006.

DENENBERG, Richard, « Le système politique des États-Unis », Paris, Economica, 1984.

DERIEUX, Emmanuel, « Liberté d'information, liberté de création et intérêt général », Acte du Forum Légipresse du 6 octobre 2016, in LEGICOM, 2017/1, n° 58.

IDEM, « Dictionnaire de droit des médias », Paris, Guide Légipresse, 2004.

IDEM, « Droit de la communication », 2^e éd., Paris, LGDJ, 1995, pp. 39-40.

IDEM, « L'intérêt public en droit de la communication », in Légipresse, n° 57, Chroniques et opinions, p. 81.

DE SCHUTTER, O. et LE NOBLE, J., « Cours de théorie générale de droit », Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002.

IDEM, « Leading cases of European court of human rights », syllabus de cours, Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002.

IDEM, « Droits liés à l'autonomie de la personne », syllabus de cours, Louvain-la-Neuve, UCL, 2002-2003.

DE SCHUTTER, O. et TULKENS F., « Code de droit international des droits de l'homme ». Textes au 1^{er} septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000.

DE SECONDAT MONTESQUIEU, Charles-Louis, « Esprit des lois », rééd. de Versini, Paris, Gallimard, 1995.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, « De la démocratie en Amérique, souvenirs, l'ancien Régime et la Révolution », Paris, Robert Laffont, 1986.

IDEM, « De la démocratie en Amérique », Paris, Gallimard, 1961.

DEVIRIEUX, Claude Jean, « Manifeste pour le droit à l'information », Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2009.

DRAM, Michel, « Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques », Paris, LGDJ, 1968.

DUFFAR, Jean, « Droits de l'homme et libertés fondamentales », Coll. Domat Droit public, Paris, Montchrestien, 1993.

DUHAMEL, Olivier, « Les démocraties, régimes, histoire, exigences », Paris, Seuil, 1993, p. 195.

- DUMAS, Roland, « Le droit de l'information », 1^{ère} éd., Paris, PUF, 1981.
- DUPLE, Nicole, « Les libertés d'opinion et d'expression : nature et limites », Montréal, 21 RJT, 1987.
- DUVERGER, M., « Constitutions et documents politiques », Paris, PUF (Thémis), 1971
- EKAMBO DUASENGE, J.C., « Médiascopie du Congo-Kinshasa », Kinshasa, IFASIC, 1995.
- ELONGO LUKULUNGA, Vicky « Mutations politiques et pratiques journalistiques au Congo-Kinshasa », Kinshasa, IFASIC, 2002.
- ERGECE, Rusen, « La protection européenne et internationale des droits de l'homme », 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2006.
- IDEM, « La transparence administrative comme droit fondamental et ses limites », in A.P.T., 1993, pp. 87 et ss.
- IDEM, « La liberté d'expression, l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire, in R.T.D.H., 1993, pp. 171 et ss.
- IDEM, « Les libertés fondamentales et le maintien de l'ordre dans une société démocratique », Bruxelles, Labor, 1987.
- IDEM, « Presse béninoise : la fin des illusions », in « Politique africaine », n° 57, mars 1995.
- ERGO, André- Bernard, « Congo belge. La colonie assassinée », Paris, L'Harmattan, 2009.
- FALCONI, Aldo, « Le journal à la loupe », Kinshasa, Médias Paul, 1995.
- FAVOREU, Louis et alii, « État de droit », Coll. Précis, Paris, Dalloz, 2001.
- IDEM, « La protection constitutionnelle de la liberté de la presse », in Liberté de la presse et droit pénal, XIIe journée de l'Association française de droit pénal en hommage au doyen Fernand Boulanger, Aix-en-Provence, 17-18 mars, PUAM, 1994, p. 227.
- FAVOREU, L. et PHILIP, L., « Les grandes décisions du Conseil constitutionnel », 6 éd., Paris, Sirey, 1991.
- FRÈRE, Marie-Soleil, « Médias en mutation : de l'émancipation aux nouvelles contraintes », in Politique africaine 2005/1 (n° 97), Paris, Karthala, 2005, p. 5-17.
- IDEM, « République Démocratique du Congo : les médias en transition », in Politique africaine, Paris, Karthala, 2005/1 (n° 97), p. 6.
- IDEM, « Presse et démocratie en Afrique francophone », Paris, Karthala, 2000.
- FREY, R., « Histoire de la télévision sous De Gaulle », Paris, Anthropos-economica, 1990.
- GABSZEWICZ, Jean et SONNAC, Nathalie, « L'industrie des médias », coll., Paris, La découverte, 2006.
- GAGNON, A., « L'âge des incertitudes. Essai sur le fédéralisme et la diversité nationale », Québec, Presses de l'Université de Laval, 2012.
- GAXIE, Daniel, « La démocratie représentative », 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1996.
- GENTOT, Michel, « Les autorités administratives indépendantes », Paris, Montchrestien, 2^e éd., 1994.
- GÉRARD-LIBOIS, J. et B. VERHAEGEN, « Le Congo. Du domaine de Léopold II à l'indépendance », in Courrier hebdomadaire du CRISP 1985/12, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 3.

GINGRAS, Anne-Marie, « La communication politique. État des savoirs, enjeux et perspectives », Sainte-Foy (Québec), Presse de l'Université du Québec, 2003.

IDEM, « Médias et démocratie. Le grand malentendu », Presses de l'Université du Québec, 1999.

GLENN, J., « Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme : étude comparative », Montréal, P.U.M., 1976.

GONIDEC, P-F., « Démocratie et développement en Afrique : Perspectives internationales ou nationales », Afrique 2000, N°. 14, pp. 57-58.

GOYARD-FRABRE, Simone, « Philosophie politique XVIe-XXe Siècle », Paris, PUF, 1987.

IDEM, « La philosophie du droit de Kant », Paris, Vrin, 1987.

GUAY, R.E., C. MAJOR, PITRE, A. et OSTIGUY, J., « Gestion de la communication », Valley Field (Canada), 2003.

GUEDJ, Alexis, « La protection des sources journalistiques », Bruxelles, Bruylant, 1998.

GUILLAUME, Bertrand, « Rawls et l'égalité démocratique », Paris, PUF, 1999, p. 314.

GUILLIEN, Raymond et VINCENT, Jean, « Lexique des termes juridiques », 12^e édition, Paris, Dalloz, 2000.

GUINCHARD, S. et MONTAGNIER, G. (dir.), « Lexique des termes juridiques », Paris, Dalloz, 1999.

GURVITCH, Georges, « L'idée de droit social », Paris, Dalloz, 1932.

HABERMAS, Jurgen, « L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise », Paris, Payot, 1997.

IDEM, « Théorie de l'agir communicationnel », traduction de Jean-Marc FERRY, Paris, Fayard, 1987.

HALIMI, Serge, « Les nouveaux chiens de garde », Paris, Liber-Raisons d'Agir, 1997.

HANOTIAU, Michel et VANWELKENHUYZEN, A., « La liberté d'expression et ses limitations. La communication audiovisuelle », Adm. Publ., 1977.

HANOTIAU, Michel, « Le délit de presse : insolite, arbitraire et fragile », in Journ. Proc., 1990, n° 169, pp. 35-38.

IDEM, « Droit de l'information et de la communication », Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1982-1983.

HARASZTI, M., « Le guide pratique de l'autorégulation des médias. Les questions et les réponses », Vienne, OSCE, 2008.

HOEBEKE, Stéphane et MOUFFE, Bernard, « Le droit de la presse. Presse écrite. Presse audiovisuelle. Presse électronique », 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005.

Institut Panos Paris, « Afrique centrale : cadres juridiques et pratiques du pluralisme radiophoniques », Paris, Karthala, 2005.

IYELEZA MOJU-MBEY et alii, « Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre. Du 19 mai 1960 au 28 avril 1991 avec, en annexe, la Charte coloniale du 18 octobre 1908 », Kinshasa, Ise-Consult, avril 1991.

- JACQUÉ, Jean-Paul, « Droit constitutionnel et institutions politiques », 4^e éd., Paris, Dalloz, 1999.
- JADOT, Benoît et OST, François (dir.), « Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ? », Bruxelles, FUSL, 1999.
- JELLINEK, Georg, « L'État moderne et son droit ». Première partie : théorie générale de l'État », Paris, Panthéon-Assas, 2005.
- IDEM, « Introduction à la doctrine de l'État », Traduction française, Paris, Dalloz, 1904.
- JONGEN, François et TULKENS, Françoise (eds), « Prévention et réparation des préjudices causés par les médias », Bruxelles, Larcier, 1998.
- JONGEN, François, « Cours de droit des médias », Louvain-la-Neuve, UCL, 2001-2002.
- IDEM, « Le conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité administrative indépendante », in *Le nouveau conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 17 et ss.
- IDEM, « Presse-délit de presse-internet-libertés publiques-généralités-liberté d'expression-vie privée-informations tronquées », in J. L. M. B., Bruxelles, Larcier, 1998, p. 14.
- IDEM, « La protection des personnes face à l'audiovisuel en Belgique », in *Rev. EUT. Dr. P.*, 1996, pp. 735-755.
- IDEM, « La publicité de l'administration », in *J.T.*, 1995, pp., 777 et ss.
- IDEM « La police de l'audiovisuel. Analyse comparée de la régulation de la radio et de la télévision en Europe », Bruxelles, Paris, LGDJ & Bruylant, 1994.
- JONGEN, François et STEPHANY, P., « Audiovisuel : les révolutions de 89 », Bruxelles, De Boeck supérieur, 1990.
- JOUET Josiane, « La pêche aux internautes », Paris, Hermès, 2003.
- KABANGO ISIDORE, « Regard du directeur de la radio publique face à l'explosion des radios associatives et communautaires, dans ARCO, Rapport des assises de Mbuji-Mayi », Kinshasa, mars 2003.
- KABEYA, M. M et alii, « Regards sur la presse congolaise. Du Congo belge à celui des Kabila sans oublier le Zaïre de Mobutu », in *Revue « Palabres »* n° 10- janvier 2004, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 12.
- KALONGO MBIKAYI, « Délits de presse et régimes de responsabilités », in *Revue du droit congolais* n° 1, Kinshasa, juillet, août, septembre 1991.
- IDEM, « Le Code pénal zaïrois. Mise à jour au 31 mai 1982 », Service de documentation et d'études du Département de la Justice, Kinshasa, 1983.
- KANT, Emmanuel, « Le contrat originare », coll. « Histoire des idées et des doctrines », Paris, Vrin, 1996.
- KASONGO MWEMA YAMBA YAMBA, « Enjeux et publics de la télévision en République démocratique du Congo 1990-2005 », Paris, L'Harmattan, 2007.
- KAYEMBE, A., « Recherche en communication à la faculté des communications sociales des facultés Catholiques de Kinshasa : état de lieux, repères et évaluation », Kinshasa, 1993-1999.
- KRASNER, Stephen, « Sovereignty :organized hypocrisy », Princeton, Princeton University Press, 1999.
- KELSEN, Hans, « Théorie générale du droit et de l'État », Paris, LGDJ, 1997.

KITETE KEKUMBA Augustin, « Cours de droit constitutionnel et institutions politiques », Goma, ULPGL, 1994-1995.

IDEM, « Autonomie politique et constitutionnelle du Zaïre. Essai de solution de l'inadéquation constitutionnelle », Paris, Université de Droit et de sciences économiques, 1980.

KIZITO MUSHIZI NFUNDIKO, « Maendeleo : une radio dans la guerre », in Paroles d'Afrique Centrale : briser les silences, Institut Panos Paris, Paris, Karthala, 2003, pp. 108-109.

KRIESI, Hanspeter, « Vers une théorie réaliste de la démocratie directe », in « Théorie et pratique de la démocratie », Paris, Economica, 2005.

LAGHMANI, Slim, « Constitution et démocratie », in « L'architecture de droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER », Paris, Economica, 2006, p. 593.

LAVAUX, Philippe, « Les grandes démocraties contemporaines », Paris, PUF, 2^e éd., 1998.

LEBEL, F., RIGALDIES, F. et WOEHRLING, « Droit international public. Notes et documents », t. II, 2^e éd., Montréal, Thémis, 1978.

LE BRETON, G., « État de droit », Paris, Armand Colin, 1995.

LECLOART, E., « La concurrence entre presse écrite et médias audiovisuels de service public sur internet », in Auteurs et Médias 2014/6, Bruxelles, Larcier, p. 451.

LEGROS, R., « Le droit pénal dans l'entreprise », in J.T.T., 1977, pp. 169-178,

LE JEUNE, YVES, « Cours de théorie générale de l'État », Louvain-la-Neuve, UCL, 2002.

LEMMENS, Koen, « La presse et la protection juridique de l'individu. Attention aux chiens de garde ! », Bruxelles, De Boeck & Larcier s.a. 2004.

LE PAGE, Henri, (dir.), « Le désarroi démocratique. L'extrême droite en Belgique », Bruxelles, Labor, 1995.

LEPIGEON J.- L et WOLTON, D., « L'information demain. De la presse écrite aux nouveaux médias », Paris, La Documentation française, 1979, p. 224.

LIBOIS, Boris, « Éthique de l'information. Essai sur la déontologie journalistique », Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1994.

LIKULIA BOLONGO, « Droit pénal spécial zaïrois », Paris, LGDJ, 1985.

IDEM, « Droit pénal militaire zaïrois. L'organisation et la compétence des juridictions de forces armées », Paris, LGDJ, 1977.

IDEM, « La compétence d'attribution des juridictions militaires en temps de paix en droit comparé zaïrois, belge et français », Paris, LGDJ, 1975.

MACTAR KAMARA, « La promotion et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Protocole facultatif additionnel de juin 1998, in Revue trim. des droits de l'homme, 2005/709.

MADIOT, Yves, « Droits de l'homme et libertés publiques », Paris, Masson, 1976, p. 51.

MAINGUENEAU, Dominique, « Initiation aux méthodes de l'analyse du discours », Paris, Hachette, 1976.

MAINGUENEAU, Dominique, « Nouvelles tendances en analyse du discours », Paris, Hachette.

MALEMBE TAMANDIAK, « La réglementation de la de presse au Zaïre », in *Revue des sciences et techniques des médias*, vol I, Kinshasa, PUK, janvier 1981

MALENGE KALUNZU, Jean-Baptiste, «Liberté d'expression, engagement social», L'Épiphanie, Kinshasa, 1993.

MATADI NENGA GAMANDA, « La question du pouvoir judiciaire en République Démocratique du Congo. Contribution à une théorie de réforme », Bruxelles, éd., Droit et Idées nouvelles, 2001.

MATELLART, A., et MICHELE, « De l'usage des médias en temps de la crise », Paris, Alain Moreau, 1979.

MBATA MANGU, André, « Perspectives du constitutionnalisme et de la démocratie en République Démocratique du Congo sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006 », in « Pour l'épanouissement de la pensée juridique Congolaise. Liber Amicorum Marcel Antoine LIHAU », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 197.

MBAYA TSHIMANGA, Donat, « La communication politique et crise politique zaïroise », Kinshasa, ISTI, mémoire ronéo, 1995.

MBIYE LUMBALA, H., « Des médias pour la démocratie. La République démocratique du Congo », Paris, Karthala, 2000.

MENY, Yves, « Politique comparée », Paris, Montchrestien, EJA, 1998.

MEYER-BISCH, Patrice, « Un nœud de libertés. Les seuils de la liberté de conscience dans le domaine religieux », coll. interdisciplinaire, Bruxelles, Bruylant, 2005.

MERLE, Roger et VITU, André, « Traité de droit criminel », T.II, Paris, Cujas, 2000.

MICHEL, Jean-Luc, « Les professions de la communication. Fonctions et métiers », Paris, Ellipses, 2004.

MBUNGU MWEMA, «Étude des mécanismes d'édition des journaux de 1960 à 1991», Mémoire de licence, Kinshasa, ISTI, 1991.

MBUYI KAPUYA M., Léopold, « Code de déontologie des journalistes en RDC ». Observatoire des médias congolais (OMEC), Kinshasa, 2005.

MILACIC, Slobodan, « La démocratie éclipsée par l'État des droits. Quelques réflexions sur les postulats du discours juridique européen », in « État de droit d'Est à l'ouest. Mélanges offerts au professeur Michel LESAGE », Paris, Société de législation comparée, 2006, p. 85.

MILQUET, Joëlle, « La responsabilité aquilienne de la presse », in *Ann. dr. Louvain*, 1989, p. 76.

MIKOMBE, Paul-Donat, « Journaliste, la main tendue », Kinshasa, Arc-en-ciel, 2007.

MPERENG DJERI Jerry, « Presse et histoire du Congo-Kinshasa. Le discours de la presse et son rôle dans le processus de démocratisation (1990-1995) », Paris, L'Harmattan, 2006.

IDEM, «La presse zaïroise de France », Mémoire de DEA, UFR des sciences de l'information et de communication, Université Paris XIII, Villetaneuse, 1997.

IDEM, « Le traitement journalistique du génocide rwandais : le cas de l'express et de jeune Afrique », Mémoire de maîtrise, UFR des sciences de l'information et de communication, Université Paris XIII, Villetaneuse, 1996.

MUBANGI BET'UKANYI, G., « Le parcours de la presse congolaise et le rôle de l'oralité comme relais de l'information en Afrique », in *Les enjeux de l'information et de la communication*, Bruxelles, Gresec, 2007.

MURHULA-AMISI-NASHI, Emmanuel, « Le méga-énonciateur », Thèse de doctorat de sciences humaines, Bruxelles, Academia-Bruylant, 2002.

MUSHIZI, Charles, « La presse et ses grands défis en RDC », Kinshasa, CEJR, 2007.

IDEM, « Le cadre juridique et institutionnel des médias congolais », Kinshasa, CEJR, 2007.

MWEZE Dominique, « Philosophie des programmes d'enseignement en communication. Quelle place pour le développement », Kinshasa, IFASIC-UNICEF, 2003.

NAMUJIMBO, Didace et alii, « Le coupage dans la presse. Gangrène du journalisme : les pistes pour en sortir », Kinshasa, Gret, 2006.

NGONDANKOY NKOY-ea-LOONGYA, Gaspard, « Droit congolais des droits de l'homme », Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2004.

NGUEMA, Isaac, « La démocratie, l'Afrique et le développement », in R.J.P., 1992, p.129 et s.

NYABIRUNGU Mwene SONGA « Droit pénal général zaïrois », Kinshasa, DES, 1989.

NZINGA MAKITU, « La manipulation des médias congolais en période électorale », Kinshasa, Médias Paul, 2006.

OETHEIMER, Mario, « L'harmonisation de la liberté d'expression en Europe », Paris, Pedone, 2001.

OKITO BENE-BENE, « J'ai vu mourir Philippe de Dieuleveult. Un ancien ex-officier des services secrets du Zaïre parle », Paris, Michel Lafon, 1994.

PADARE, Jean-Bernard, « Un observatoire pour la liberté de la presse au Tchad. Paroles d'Afrique Centrale. Briser le silence », Paris, Karthala, 2003.

PHAMBU NGOMA- BINDA, « La participation politique », Kinshasa, Ifep, 2005.

PÂQUES, Michel et SCHOLSEM, Jean-Claude, « L'égalité : nouvelle (s) clé (s) du droit ? », Commission Université-Palais (CUP), Bruxelles, Larcier, 2004.

PARADILEAU, J.- G., « Système d'interaction et rhétoriques journalistiques », Paris, Mouton, 1976.

PASSELECQ, Olivier, (dir.), « Le référendum en Europe », Paris, L'Harmattan, 2001.

PAUWELS-BOON, Greta, « L'origine, l'évolution et le fonctionnement de la radiodiffusion au Zaïre de 1937 à 1960 », Musée Royal de l'Afrique Centrale, Tervuren, 1979.

PECH, Laurent, « Évolution de l'économie libérale et liberté d'expression », Bruxelles, Bruylant, 2007.

PÉRIN, François, « Droit de l'information et de la communication », Liège, Presses universitaires de Liège, 1987-1988.

PERRÉ, Albert, « La presse française », Notes et études documentaires, Paris, La Documentation française, septembre, pp. 4279-4730.

PICARD, E., « En Congolie », Bruxelles, Paul Lacomblez, 1896.

PIGEAT, Henri, « Médias et déontologie », Paris, PUF, 1997.

PINTO, Roger, « La liberté d'information et d'opinion en droit international », Paris, Economica, 1984.

- IDEM, « La liberté d'opinion et d'information. La presse », Colloque de Barcelone, 1963.
- IDEM, « La liberté d'opinion et d'information », Paris, Domat Montchrestien, 1955.
- PONTAUT, Jean-Marie, « Défense du journaliste et secret des sources : aspects journalistiques. Liberté de la presse et droits de la personne », Paris, Dalloz, 1997.
- PRADEL, Jean, « Droit pénal général », 14^e éd., Paris, Cujas, 2002-2003.
- PROULX, S., « Accusé de réception, téléspectateur construit par les sciences sociales », Sainte- Foy, Presses de l'Université de Laval, 1998.
- RABILLIER, Stéphanie (dir.), « Les restrictions administratives à la liberté de la presse face aux exigences constitutionnelles et européennes », Marseille, Economica, 2002.
- RAYNAUD, Philippe, « Positivisme juridique et démocratie », in L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER, Paris, Economica, 2006, p. 875.
- RAYNAUD, Philippe et RIALS, Stéphane, « Dictionnaire de philosophie politique », coll. Quadrige, 3^e éd., Paris, PUF, 2003.
- REDOR, Marie-Joëlle, « De l'État légal à l'État de droit. Évolution des concepts de la Doctrine Publiciste Française 1879-1914 », Paris, Economica, 1992, p. 273.
- RENARD, Yves, « Des médias entre prolifération anarchique, impunité et pauvreté : Le défi de la reconstruction du champ médiatique en RDC », in Afrique contemporaine 2008/3 (n° 227), p. 2, Bruxelles, De Boeck supérieur.
- REVEL, Jean-François., « Le regain démocratique », Paris, Fayard, 1992.
- RIGAUX, François, « Justice et presse : réflexions comparatives », J.T., 1996, pp.41- 46.
- IDEM, « Ingérences dans l'exercice du droit garanti-Exigences pour être admissibles -non-violations (Cour. eur. dr. h. 20 sept. 1994, OTTO-PREMIER-INGESTITUT), in R. T. D. H., 1995/647.
- IDEM, « La licéité des restrictions et des interventions préventives-quelques réflexions », in R. T. D. H., 1993 (numéro spécial).
- IDEM, « La conception occidentale des droits de l'homme face à l'islam », in R. T. D. H., 1990, p. 105.
- RINGELHEIM, Julie, « Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 350.
- RIVERO, Jean, « Droit administratif », 8^e éd., Paris, Dalloz, 1997.
- IDEM, « Les libertés publiques. Le régime des principales libertés », coll. Thémis, Paris, PUF, 1977.
- IDEM, « État de droit, état du droit », in « État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT », Paris, Dalloz, 1989.
- IDEM, « Libertés publiques », t. II, Paris, PUF, 1986.
- ROBERT, Jacques, « Libertés publiques », Paris, Montchrestien, 1977, p. 67.
- ROSENFELD, Michel, « La philosophie de la liberté d'expression en Amérique », in « L'architecture du droit », Mélanges en l'honneur de Michel TROPER, Denys DE BECHILLON et alii, Paris, Economica, p. 884.
- ROSINELL, M., « La liberté de la radio-télévision en droit comparé », Paris, Publisud, 1991.

ROSS HOWARD, MARTHOZ, Jean-Paul et SEBAHARA, Pamphile (dir.), « Afrique Centrale. Médias et conflits. Vecteurs de guerre ou acteurs de paix », Bruxelles, Grip, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, « Du contrat social », Paris, Le livre de Poche, 213.

ROSSINELLI, Michel, « La liberté de la radiotélévision en droit comparé », Paris, Publisud, 1991.

RYCKMANS, François, « Mémoires noires. Les Congolais racontent le Congo belge, 1940-1960 », Bruxelles, Racine, 2010.

SARTORI, Giovanni, « The theory of democracy revised », Chatham (N.J.), Chatham House, 1987.

SEARLE, John, « La construction de la réalité sociale », Traduit de l'anglais par TIERCELIN Claudine, Paris, Gallimard, 1998.

SCHUMPTER, Joseph, « Capitalisme, socialisme et démocratie » (trad. G. BRUIN), Paris, Payot, 1963.

SOLAL, Philippe et GATINEAU, Jean-Claude, « Dictionnaire juridique. Communication presse écrite et audiovisuelle », 2^e éd., Paris, Dalloz, 1985

SORENSEN, Gergia, « Democracy and the Development State », in « Nyang'oro, J.E., (ED.), Discourses on democracy: Africa in Comparative perspective », Dar-es-Salaam, University Press, 1996.

SORMANY, Pierre, « Le métier de journaliste », Montréal, Boréal, 2000.

SPINOZA, Baruch, « Traité des autorité théologiques et politiques », Paris Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1954.

STEFANI, Gaston, et LEVASSEUR, Georges, BOULOC, Bernard, « Droit pénal général », 10 éd., Paris, Précis Dalloz, 1978.

STROZZI, Girolamo, « Liberté de l'information et droit international », in, R.G.I.P., 1990, pp.947-994.

STROWEL, A. et TULKENS (dir.), Françoise, « Prévention et réparation des préjudices causés les médias », Bruxelles, Larcier, 1998.

SUDRE, Frédéric, « Droit européen et international des droits de l'homme », 8^e éd., Paris, PUF, 2006.

IDEM, « Droit international et européen des droits de l'homme », 3^e éd., Paris, PUF, 1997.

IDEM, « Les obligations positives dans la jurisprudence européenne », in R. T. D. H., 1995, pp. 363-384.

TAMBWE KITENGE Eddie, « Écrit et pouvoir au Congo-Zaïre. Un siècle d'analyse bibliologique », Paris, L'Harmattan, 2001.

TAUBE, M., « L'inviolabilité des traités », in RCADI, 1930-II, pp. 295-383.

TEITGEN, P.-H., « La police municipale : étude jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884 », Thèse, Nancy, Sirey, 1934.

TERROU, Fernand, « L'information ». coll. Que Sais-Je ?, Paris, PUF, 1968.

TOURAINÉ, Alain, « Pourrions-nous vivre ensemble? Égaux et différents », Paris, Fayard, 1997.

IDEM, « Qu'est-ce que la démocratie », Paris, Fayard, 1994.

TROPER, Michel, « Sur le Concept d'État de droit », Paris, Dalloz, 1992, p. 59, n° 15.

- IDEM, « Le titulaire de la souveraineté », in « Revue de Droit public, Paris, 1996, p. 1504.
- TRUDEL, Pierre, « La liberté d'expression et ses limites », Montréal, Université de Montréal, 2017.
- IDEM, « Liberté d'information et droit du public à l'information », in « Qu'est-ce que la liberté de presse », PRUJINER, Alain et SAUVAGEAU, Florian (dir.), Montréal, Boréal, 1986.
- TRUDEL, Pierre, BOUCHER, Jacques, PIOTTE, René et BRISSON, Jean-Maurice, « Le droit à l'information », Montréal, P.U.M., 1981.
- IDEM, « Le droit à l'information. Émergence, reconnaissance et mise en œuvre », Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1981.
- TSIMANGA MUALA Félicien, « La liberté de la presse pendant la transition : mythes ou réalités », Mémoire de licence en science de l'information et de communication, Kinshasa, IFASIC, 1987.
- TSHIONZA Georges, « Les médias du Zaïre, s'aligner ou se libérer ? », Paris, L'Harmattan, 1995.
- TUDESQ, André-Jean, « Les médias en Afrique », Paris, Ellipses, 1999.
- TULKENS, Françoise, et VERDUSSEN, Marc, « La radio et la télévision, le délit de presse et le droit de réponse », A.D.L., 1987, pp. 53-93.
- VAN BOL, J.- M., « La presse quotidienne au Congo belge », in Études sociales, n° 23-24, pp. 32-34.
- VAN COMPERNOLLE, Jacques, « Cours de théorie et pratique de la fonction de juge », Louvain-la-Neuve, 2001-2002.
- VAN DROOGHENBROECK, Sébastien, « Syllabus de cour de dimensions collectives des droits de l'homme », Bruxelles, USL, 2002-2003.
- VELU, Jacques et ERGEC, Rusen, « La convention européenne des droits de l'homme », Bruxelles, Bruylant, 1990.
- VERDOODT, A., « Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme », Louvain, Nauwelaerts, 1964.
- VERDUSSEN, Marc, et ANDERSEN, Robert, « Syllabus de cours de droit administratif », Louvain-la-Neuve, UCL, 2000-2001, p. 32.
- VERDUSSEN, Marc, et D. BRUYN, « La protection des droits de l'homme et le rôle des administrations en Belgique », in R.I.S.A., 1999, p. 495.
- VERDUSSEN, Marc et NOËL, A., « Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993 », in A. P. T., 1994, pp. 132-134
- VERDUSSEN, Marc, « Observations sous Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Barfond du 22 février 1989 », in R. T. D. H., 1990, n° 1, p. 57.
- VIRCULON, Thierry, « République démocratique du Congo : la démocratie sans démocrates », Paris, publications de l'Institut français des relations internationales (IFRI), n° 2006/3, « Politique étrangère », 2006, p. 5.
- VOYENNE, Bernard, « La presse dans la société contemporaine », Paris, Armand Colin, 1971.
- IDEM, « Le droit à l'information », Paris, Aubier-Montargne, 1970.
- WEBER, Max, « Le savant et le politique », Paris, UGE, 1963.

WIDMER, Éric et alii, « Théorie et pratique de la démocratie », Paris, Economica, 2005.

WOLTON, D., « Penser la communication, notamment le chapitre 7. Le triangle infernal : journalistes, hommes politiques et opinion publique », Paris, Flammarion, 1997.

YAV SAMUTELA, R., « Cours d'histoire de la presse dans le monde et en République Démocratique du Congo », Kinshasa, IFASIC, 2004.

IV. SITES WEB CONSULTÉS

<http://afrikarabia.com>

<https://actualite.cd>

<https://assembly.coe.int>

<http://ethiquepublique.revues.org>

<http://europa.eu>

<https://fr.wikipedia.org>

<https://hudoc.echr.int>

<http://www.ajp.be>

<http://www.educationauxmedias.be>

<https://www.larciergroup.com>

<https://www.legifrance.gouv.fr>

<https://www.stradalex.com>

www.acrimed.org

www.africatime.com

www.agjpb.be

www.actu.dalloz-etudiant.fr

www.cahiersdujournalisme.net

www.cairn.info

www.codededeontologiejournalistique.be

www.csa.cfwb.be

www.csa.be

www.csac.cd.net

www.congoforum.be/fr

www.congoindependant.com

www.conseil-constitutionnel.fr
www.conseildepresse.qc.ca
www.deontologiejournalistique.be
www.deloitte.com
www.dsp.coe.int
www.ejustice.just.fgov.be
www.espace-citoyen.net
www.etopia.be
www.gret.org
www.groupelavenir.org
www.ham-rdc.org
www.hirondelle.org
www.histoiredesmedias.com
www.hrni.org
www.ifj.org
www.iteco.be
www.jed.afrique.org
www.jeuneafrique.com
www.journaldemontreal.com
www.journalisme.com
www.juricaf.org
www.laconscience.com
www.ladocumentationfrancaise.fr
www.lalibre.be
www.laviedesidees.fr
www.leganet.cd
www.mediaspaul.cd
www.oboulo.com
www.observatoire-media.info
www.old.rtb.be
www.operationspaix.net

www.panosparis.org

www.parlement-wallon.be

www.persee.fr

www.pfwb.be

www.pnud.org

www.primature.cd

www.radiookapi.net

www.rdti.be

www.republique-des-lettres.fr

www.reseau-crem.qc.ca

www.revtrimdh.be

www.rsf.org

www.rtbfb.be

www.senat.fr

www.sweden.se

www.teleslocales.be

www.toupie.org

www.ubabelgium.be

www.un.org

www.unesco.org

www.viepublique.fr

www.wikipedia.org

