

LE DROIT DE LA COMMUNICATION EN AFRIQUE : PROBLEMATIQUE ET PERSPECTIVES A L'HEURE DE LA CONVERGENCE

Par Laurent-Charles BOYOMO ASSALA
Professeur des Universités

Secrétaire permanent du Conseil National de la Communication du Cameroun

Il ne fait point de doute aujourd'hui que la communication est un « colosse sémantique » dont le caractère polysémique, souligné par l'ensemble des études des sciences de l'information et de la communication, constitue un obstacle majeur à l'érection d'un droit de la communication indifférencié. Aussi ce droit est-il marqué par une extrême hétérogénéité qui témoigne de la diversité des conditions mêmes de formation des règles du droit comme l'observe Rebourd (2001), mais aussi de la dispersion des différents secteurs, des pratiques, des acteurs et des technologies auxquels le terme fait référence. Il suffit d'en rappeler quelques uns tels que la presse écrite et l'audiovisuel, le cinéma, les télécommunications et Internet, sans parler des droits spécifiques des contenus, des professionnels ou de la diffusion, pour saisir la complexité du champ que le terme « droit de la communication » ne recouvre qu'imparfaitement du fait de son usage générique et encyclopédique. Aussi un travail panoramique de ce droit ne peut-il avoir d'autre prétention qu'exploratoire et introductive, en posant du même coup dans ces limites mêmes la contestation implicite et explicite du statut juridique spécifique d'une communication géographiquement unifiée parce que construite par des conditions socio-historiques particulières. Même si l'on tient compte du fait que ces dix dernières années ont été marquées en Afrique par une véritable fébrilité normative qui a vu se multiplier dans tous les pays de nombreux textes juridiques destinés à couvrir l'ensemble des domaines que semblaient faire proliférer les développements technologiques, il reste, dans la formulation même de cette hypothèse partielle d'un droit unifié par la géographie, encore un vide qui ne peut pas être entièrement comblé par les tentatives de typologisation intellectuelle, souvent extérieures à la préoccupation juridique, auxquelles la présente communication se consacre.

Ces limites conceptuelles et méthodologiques étant posées, quelques questionnements majeurs peuvent servir de fil conducteur à notre exposé :

-quels textes juridiques sont-ils en vigueur dans les différentes catégories du droit de la communication identifiées et comment les regrouper ?

-quelles sont les instances d'application desdits textes ?

-quel est le sens à donner à la montée en puissance du concept de régulation en lieu et place de celui de réglementation ?

-une législation commune est-elle souhaitable et envisageable ? Dans quelles conditions ?

Les réponses à ces questions, qui fondent le propos de la présente communication sont donc guidées par une logique institutionnelle, laquelle s'inscrit en sens inverse des tentatives de conceptualisation d'un droit homogène, menées par quelques auteurs tels que Derieux (1996) ou Jézequel (1998) à partir d'un dénominateur commun prenant en compte les régimes juridiques des principales activités en cause. Nous intéressent plutôt ici la source du droit (les constitutions, les lois et les règlements), les domaines couverts (la création et l'exploitation), les secteurs concernés (les médias, les techniques) et les essais d'harmonisation conduits ces dernières années par un grand nombre de pays africains autour des instances de régulation, avec des résultats relativement mitigés. Notre parti pris vise donc surtout à relever au-delà de l'état des lieux, ce qui fait problème soit au niveau national, soit au niveau régional ou sous-régional et à envisager quelques solutions suggestives.

Si l'état actuel du droit de la communication en Afrique présente un caractère éclaté plus difficile à saisir que le monolithisme qui l'a marqué au cours des trois premières décennies de construction des Etats, il semble de plus en plus tirer son fondement des mêmes sources constitutionnelles (1) et faire prospérer les mêmes principes de liberté qui s'ordonnent autour de la notion de régulation (2).

I. Un principe commun : la liberté ;

Pour des raisons liées à une histoire plutôt construite autour de la restriction des libertés individuelles et du monopole de l'Etat sur les médias, le principe le plus original de l'identité normative africaine de ces dix dernières années est celui de l'exigence de liberté, proclamé par l'ensemble des constitutions africaines et souvent repris dès l'article 1^{er} des lois particulières de la communication. Ce principe qui fonde la plupart des instruments internationaux du droit de la communication est repris dans le préambule de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 qui précise que la liberté de presse, la liberté de réunion, la liberté d'association, sont garanties dans les conditions fixées par la loi. On le retrouve également dans les constitutions gabonaise (articles 1^{er} et 94), sénégalaise, nigériane (Loi n° 20 de 1963) et ghanéenne (article 162 de la constitution du 29 avril 1992).

L'affirmation de ce principe est toutefois assortie de limitations de nature législative tenant soit à la nature de la publication (très large en ce qui concerne la presse écrite, plus restreinte en ce qui concerne l'audiovisuel) soit au nom de la préservation de l'intérêt public et de la vie privée des particuliers. Très vite par conséquent la liberté de la communication marque son territoire et s'étoffe en sa substance par une réglementation généralement abondante (pas moins de cinq lois, 9 décrets, 3 arrêtés ministériels et une profusion de décisions au rythme de la vie politique du pays pour le cas du Cameroun). L'imprimerie, la librairie, la communication audiovisuelle et le cinéma (articles 3 et 36 de la loi camerounaise n°90/052 du 19 décembre 1990 ; article 1^{er} (1) de la loi équato-guinéenne n° 13/1992 du 1^{er} octobre 1992 ; article 1^{er} de l'ordonnance n° 92-002/P-CTSP du Mali ; article 1^{er} de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 du Bénin) sont les principales activités placées sous le régime de la liberté plus ou moins large, les seules limitations étant celles liées à l'exigence de rayonnement de la culture nationale (article 5 de la loi n°98.006 de la RCA), au respect de la dignité humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui (article 3 de la loi organique du Bénin), aux atteintes à l'ordre public et aux bonnes mœurs (articles 17 de la loi camerounaise), à l'intégrisme et à l'intolérance (article 2 de la loi centrafricaine) et aux exigences de pluralisme (article 2 de l'ordonnance n° 92-002 du Mali).

Deux observations peuvent être portées à ce stade : la première est relative au régime des infractions, qui dans la plupart des pays, fait l'objet de débats vifs (1) ; la deuxième a trait à la dislocation différenciée du statut de monopole public assigné jusqu'aux années 1990 pour la plupart des cas, aux moyens de communication audiovisuelle (2) et la troisième à l'exception juridique des organes de presse étrangers (3).

1.1 Une figure contrastée avec un impensé, le statut du journaliste et un invariant : la responsabilité

Le régime des infractions est celui qui semble introduire une ligne de partage constituée par l'histoire coloniale spécifique des pays. Dans les pays de liberté, on le sait, le droit commun de contrôle de la presse détermine le régime des infractions commises par voie de presse contre l'intérêt public, et consiste en un contrôle a posteriori, essentiellement judiciaire des activités de presse. Deux courants d'importance différente émergent cependant des expériences africaines : celui, faible, du contrôle a priori au nom de la préservation de l'ordre public et des bonnes mœurs dans très peu de pays avec une intensité plus ou moins grande selon qu'il s'agisse de la presse écrite ou de l'audiovisuel, et celui plus important, du contrôle a posteriori administratif ou judiciaire, dans de nombreux cas, en vue de garantir la protection de la tranquillité, de la sûreté et de la moralité publiques. Ainsi, l'article 17 (nouveau) de la loi camerounaise énonce que la saisie d'un organe de presse peut être prononcée par l'autorité administrative territorialement compétente, tout comme l'interdiction peut être prononcée par le ministre chargé de l'Administration territoriale en cas d'atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Plus courant semble être le contrôle a posteriori assorti quelquefois de l'interdiction faite à l'administration de prendre une quelconque mesure visant à restreindre la liberté de publication (article 162 (3 et 4) de la

constitution ghanéenne, et sauf en cas d'état d'exception ou de guerre expressément prévus dans la loi fondamentale de Guinée Equatoriale).

C'est toutefois autour de la question de la responsabilité des journalistes que le débat a prospéré ces dernières années, alors même que l'indistinction et l'extrême disparité des statuts juridiques des journalistes eussent pu inciter à plus de controverses de pays en pays et à l'intérieur de chaque pays. Dans de nombreux pays en effet, la définition du journaliste est ouverte (cas de l'article 7 nouveau de la loi camerounaise) et les statuts corrélatifs sont donc peu avérés et en tout cas extrêmement différents selon que l'on soit dans la presse publique ou dans les médias privés. Dans d'autres, la définition du journaliste est très détaillée sans qu'il en résulte une plus grande précision (cas de l'article 6 chap. 1, titre II de la loi centrafricaine qui précise qu'un journaliste est au sens de la loi, toute personne diplômée d'une école de journalisme et exerçant son métier dans le domaine de la communication) et son statut professionnel repose sur une convention collective très précise, qui s'impose à tous les secteurs de l'activité (article 47 de la loi 79-44 relative à la presse au Sénégal au terme duquel mêmes les journalistes employés dans les services de l'Etat sont régis par le code du travail et la convention collective).

Etroitement associée à l'évolution du droit de la communication qui semble avoir suivi le rythme de l'ouverture démocratique marquée par l'adoption de constitutions de plus en plus libérales (constitutions de la 2^{ème} voire de la 3^{ème} génération), le débat qui s'est développé ces dernières années autour de la problématique de la dépénalisation des délits de presse est intéressant à plus d'un titre. D'abord il confirme le fait que la compréhension de ce qui se joue là ne saurait se suffire du formalisme de la production normative. Il oblige donc à dépasser la simple prescription formelle pour s'intéresser aux conditions de production de la norme juridique et donc à la contingences des systèmes politiques qui mettent en exergue des questions spécifiques et rendent possibles l'effectivité de la règle. A cet effet la faible vitesse de propagation de ce principe dans la plupart des pays rend compte du caractère aléatoire des valeurs qu'il prétend promouvoir et de la difficulté de leur réception nationale. Ainsi seuls deux pays l'ont adopté dans leur norme interne (le Togo et la Centrafrique). Les deux questions que ce débat contribue à révéler sont celle de la pertinence de la surveillance des médias et celle de l'étendue de la liberté des journalistes. A la première, la réponse est donnée par l'examen des différentes manifestations des limites posées par le droit à la liberté de presse. Ces limites ressortissent à la fois des codes professionnels qui fondent la possibilité d'une autorégulation de la profession sur laquelle nous reviendrons ; de l'encadrement du fonctionnement des médias en raison de la nécessité de garantir le droit du citoyen à une information juste, équilibrée, diversifiée et honnête, ; mais aussi en vue de préserver son honneur, sa réputation et sa vie privée ; et enfin des limitations relevant de lois nationales ou internationales dont les violation relèvent du ressort des cours et tribunaux. A la deuxième question la réponse découle de la réponse précédente, à savoir qu'aucune activité, aucun citoyen ni aucun professionnel ne peut déroger à la loi du fait d'une quelconque spécificité, et le journaliste moins encore qui est soumis à l'exigence de faire coexister dans un même territoire les libertés les plus contradictoires. Dépénaliser serait au sens large synonyme d'immunité totale pour le journaliste, et au sens restreint, des accommodements raisonnables tenant à la protéger de peines privatives de liberté pour les délits de diffamation exclusivement. Quoiqu'il en soit, ce débat est encore loin d'être tranché, même si les experts réunis en mars 2007 à Kigali ont énoncé la deuxième hypothèse (Rapport de l'atelier n°3) et à l'adoption de lois subséquentes est loin d'être à l'ordre du jour.

1.2- Monopole et démonopolisation : le cens caché

Au-delà des justifications juridico économiques qui sont données à l'instauration du monopole de l'Etat sur la communication audiovisuelle et qui mettent en avant la thèse de la rareté des fréquences, la démonopolisation de l'audiovisuel apparaît aujourd'hui en Afrique comme la forme achevée des rapports de l'Etat aux médias, la transition souhaitée de la réglementation qui fonde l'intervention de celui-ci, vers la régulation qui justifie cette intervention par les seules exigences de fourniture de supports à une économie communicationnelle de libre marché, dont les acteurs seraient exclusivement privés.

constitution ghanéenne, et sauf en cas d'état d'exception ou de guerre expressément prévus dans la loi fondamentale de Guinée Equatoriale).

C'est toutefois autour de la question de la responsabilité des journalistes que le débat a prospéré ces dernières années, alors même que l'indistinction et l'extrême disparité des statuts juridiques des journalistes eussent pu inciter à plus de controverses de pays en pays et à l'intérieur de chaque pays. Dans de nombreux pays en effet, la définition du journaliste est ouverte (cas de l'article 7 nouveau de la loi camerounaise) et les statuts corrélatifs sont donc peu avérés et en tout cas extrêmement différents selon que l'on soit dans la presse publique ou dans les médias privés. Dans d'autres, la définition du journaliste est très détaillée sans qu'il en résulte une plus grande précision (cas de l'article 6 chap. 1, titre II de la loi centrafricaine qui précise qu'un journaliste est au sens de la loi, toute personne diplômée d'une école de journalisme et exerçant son métier dans le domaine de la communication) et son statut professionnel repose sur une convention collective très précise, qui s'impose à tous les secteurs de l'activité (article 47 de la loi 79-44 relative à la presse au Sénégal au terme duquel mêmes les journalistes employés dans les services de l'Etat sont régis par le code du travail et la convention collective).

Etroitement associée à l'évolution du droit de la communication qui semble avoir suivi le rythme de l'ouverture démocratique marquée par l'adoption de constitutions de plus en plus libérales (constitutions de la 2^{ème} voire de la 3^{ème} génération), le débat qui s'est développé ces dernières années autour de la problématique de la dépénalisation des délits de presse est intéressant à plus d'un titre. D'abord il confirme le fait que la compréhension de ce qui se joue là ne saurait se suffire du formalisme de la production normative. Il oblige donc à dépasser la simple prescription formelle pour s'intéresser aux conditions de production de la norme juridique et donc à la contingences des systèmes politiques qui mettent en exergue des questions spécifiques et rendent possibles l'effectivité de la règle. A cet effet la faible vitesse de propagation de ce principe dans la plupart des pays rend compte du caractère aléatoire des valeurs qu'il prétend promouvoir et de la difficulté de leur réception nationale. Ainsi seuls deux pays l'ont adopté dans leur norme interne (le Togo et la Centrafrique). Les deux questions que ce débat contribue à révéler sont celle de la pertinence de la surveillance des médias et celle de l'étendue de la liberté des journalistes. A la première, la réponse est donnée par l'examen des différentes manifestations des limites posées par le droit à la liberté de presse. Ces limites ressortissent à la fois des codes professionnels qui fondent la possibilité d'une autorégulation de la profession sur laquelle nous reviendrons ; de l'encadrement du fonctionnement des médias en raison de la nécessité de garantir le droit du citoyen à une information juste, équilibrée, diversifiée et honnête, ; mais aussi en vue de préserver son honneur, sa réputation et sa vie privée ; et enfin des limitations relevant de lois nationales ou internationales dont les violation relèvent du ressort des cours et tribunaux. A la deuxième question la réponse découle de la réponse précédente, à savoir qu'aucune activité, aucun citoyen ni aucun professionnel ne peut déroger à la loi du fait d'une quelconque spécificité, et le journaliste moins encore qui est soumis à l'exigence de faire coexister dans un même territoire les libertés les plus contradictoires. Dépénaliser serait au sens large synonyme d'immunité totale pour le journaliste, et au sens restreint, des accommodements raisonnables tenant à la protéger de peines privatives de liberté pour les délits de diffamation exclusivement. Quoiqu'il en soit, ce débat est encore loin d'être tranché, même si les experts réunis en mars 2007 à Kigali ont énoncé la deuxième hypothèse (Rapport de l'atelier n°3) et à l'adoption de lois subséquentes est loin d'être à l'ordre du jour.

1.2- Monopole et démonopolisation : le cens caché

Au-delà des justifications juridico économiques qui sont données à l'instauration du monopole de l'Etat sur la communication audiovisuelle et qui mettent en avant la thèse de la rareté des fréquences, la démonopolisation de l'audiovisuel apparaît aujourd'hui en Afrique comme la forme achevée des rapports de l'Etat aux médias, la transition souhaitée de la réglementation qui fonde l'intervention de celui-ci, vers la régulation qui justifie cette intervention par les seules exigences de fourniture de supports à une économie communicationnelle de libre marché, dont les acteurs seraient exclusivement privés.

Aussi tous les Etats se sont-ils astreints à se retirer de l'activité de communication audiovisuelle partiellement certes, mais suffisamment pour ouvrir la voie à l'émergence et à la multiplication de médias privés. Certes, quelques querelles doctrinales peuvent être soulevées autour de ces retraits, notamment en ce qui concerne la place actuelle des médias étatiques ou de service public dans les paysages médiatiques ; la fonction d'un ministère de la communication ou le statut et les compétences juridiques et techniques des instances à travers lesquelles s'exerce la garantie de la liberté et du pluralisme des médias. Il reste qu'à l'observation, la démonopolisation de l'audiovisuel tant proclamée et encensée s'avère un écran de fumée, tant les pouvoirs de l'administration étatique sont partout restés immenses. Si en effet le statut des instances de régulation est du point de vue doctrinal un véritable monstre, celles-ci n'en restent pas moins des organes administratifs jouissant de prérogatives étatiques et dont les conflits résiduels avec quelques exécutifs, exclusivement au Bénin, ne doivent pas détourner l'attention. Certes, le pouvoir des instances sur la communication audiovisuelle est très divers mais en même temps ce qu'il met en lumière est le difficile transfert de compétences de l'exécutif vers un quatrième acteur institutionnel dont l'action n'est pas suffisamment encadrée par une longue pratique administrative est une histoire institutionnelle apte à en polir les velléités autonomistes. Après tout la co-existence entre les pouvoirs étatiques traditionnels que sont l'exécutif, le législatif et le judiciaire n'est pas toujours aussi harmonieuse au point de considérer ce nouvel acteur comme devant remplir d'autres conditionnalités pour accéder au rang d'acteurs institutionnels. Et le jeu de chaises musicales des institutions nouvelles ou anciennes en Afrique – qui a conduit à promouvoir la thèse du mimétisme institutionnel- est tel qu'on peut recevoir l'hypothèse d'un acteur institutionnel de plus dans la société libérale qui se met en place dans le continent. De plus, au regard des exigences liées à l'exploitation des entreprises privées de radio et de télévision dans de nombreux pays, compte tenu aussi des enjeux de la radiodiffusion qui touchent à la souveraineté des Etats, le monopole semble n'être sorti par la porte que pour mieux rentrer par la fenêtre si l'on en juge par la confirmation dans tous les pays des dispositifs institutionnels du service public de l'audiovisuel, et les compétences administratives sur les opérateurs privés. Il y a là matière à réflexion quant à la réalisation d'un désengagement effectif de l'Etat, afin de mieux assurer le dynamisme du secteur par la promotion d'initiatives privées probantes

1.3- le contrôle de la presse étrangère

La plupart des législations insistent sur le cas spécifique des organes de presse étrangers qu'elles placent dans le régime de l'autorisation administrative préalable. En République centrafricaine, l'introduction ou la mise en vente des journaux et périodiques imprimés à l'étranger sont autorisés par le ministère de la communication (article 77 de la loi). Le texte équato-guinéen est plus développé en la matière. Il énonce, en son article 57 : « les entreprises qui importent des publications éditées à l'étranger doivent avant le démarrage de leurs activités, s'inscrire au préalable au Registre public qui doit être transmis au ministère compétent avec la dénomination « Registre des entreprises importatrices de publications étrangères ». Il sera appliqué auxdites entreprises les dispositions de la présente loi sur les entreprises d'édition ». La loi camerounaise consacre sa section 6 à ces organes et prévoit en son article 24 que la circulation, la distribution et la mise en vente de ces organes peuvent être interdites ou saisies par décision du ministre chargé de l'Administration territoriale. La loi malienne n° 92-037/AN-RM limite toutefois l'interdiction aux atteintes à l'intégrité territoriale ou à l'unité nationale (article 18). Cette prise en charge légale des organes de presse étrangers dans la plupart des pays peut rassurer.

Pourtant c'est à travers la problématique de la gestion du discours de la haine dans les pays en situation de conflit ou de sortie de conflit que la question du contrôle des médias étrangers a resurgi dans le débat public en Afrique. L'on a observé que ces médias jouaient dans ces pays des rôles extrêmement important dans la formation des opinions et dans l'influence qu'ils pouvaient exercer sur le l'accélération ou la perte de vitesse des conflits, mais que paradoxalement leur statut les préservait de tout contrôle, soit qu'ils étaient créés sous la bannière des Nations Unies (radio Okapi), soit qu'ils étaient diffusés à l'extérieur du pays en conflit mais reçus par les populations dudit pays. Au-delà du

problème spécifique du rôle des médias en situation de conflits et sur lequel un certain nombre d'auteurs, réunis autour de Marie-Soleil Frère s'interrogent (Vecteurs de guerre ou acteurs de paix, Panos Paris, 2005), le problème du contrôle des radios et télévisions dites internationales reste largement posé.

II. Un processus partagé : la régulation

L'adoption enthousiaste de la notion de régulation par les Africains s'est faite dans un contexte marqué, comme en France notamment par l'abolition du monopole de service public et l'émergence corrélative des opérateurs privés. Le fonctionnement de la communication audiovisuelle s'est consécutivement organisé autour de la régulation, conçue comme la mission désormais confiée à des autorités administratives indépendantes mises en place pour se substituer à la tutelle des pouvoirs exécutifs. La multiplication de ces instances depuis quelques années, frappe l'observateur par leur simultanéité, certes, mais aussi par leur duplicativité dans de nombreux pays et surtout leur caractère de rupture par rapport aux expériences occidentales dont elles ont pu parfois s'inspirer. De même, la nécessité ressentie partout de les harmoniser afin de mutualiser leurs expertises et leurs moyens constitue également une coordonnée inéluctable de leur évolution. Sans prétendre à quelque exhaustivité, il importe de relever quelques unes des figures fortes qui les caractérisent (1) avant de relever certains des problèmes majeurs qu'elles connaissent aujourd'hui (2) ; et d'esquisser quelques pistes de solution (3)

II.1. Une nature protéiforme

Une tentative de caractérisation en un jet des figures imposées des instances de régulation africaines serait sans conteste vouée à l'échec tant sont divers et atomisés les formes de créations, les dénominations, les compositions et le statut des membres, les missions et les champs de compétences de ces organes. On peut les regrouper autour des principes ci-après :

-un croisement de compétences politiques et réglementaires : alors que la compétence réglementaire s'exerce notamment en matière de campagne électorale dans le pouvoir de fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions y relatives pour quelques instances comme celles du Bénin, du Burkina ou du Tchad, cette prérogative relève au Cameroun du ministre de la communication, l'avis du Conseil National de la Communication n'étant requis qu'à titre consultatif. Le Conseil veille au Gabon dans le cadre des élections et sous le contrôle du Conseil constitutionnel, à l'égalité du traitement des candidats et du temps d'antenne des partis politiques reconnus ; il prend également toutes décisions propre à garantir la protection de l'enfance et de l'adolescence dans la programmation des émissions de radios privées ou publiques et les rend exécutoire. De même en Centrafrique la Haut Conseil de la Communication détermine les règles d'accès au marché publicitaire et délibère sur toutes les questions intéressant la presse et la communication. Mais on trouve dans tous les textes, des formulations beaucoup plus larges et plus vagues, telles l'encouragement à la défense et la protection de l'identité culturelle nationale (article 11 de la loi centrafricaine, l'encouragement à la créativité dans le domaine de la presse et de la communication (article 6 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 du Bénin), la nomination ou la proposition de nomination des dirigeants des médias publics.

-des compositions très disparates : Entre le Haut conseil de l'audiovisuel et de la communication du Bénin, le Haut conseil de la communication de Centrafrique ou du Tchad, composé chacun de neuf membres, et le Conseil National de la Communication qui a 18 membres, la taille des instances varie, mais plus encore le statut de leurs membres. Dans certains cas comme au Bénin, au Gabon ou en Centrafrique, il y a incompatibilité des fonctions de membres avec toute mandat électif ou toute activité professionnelle lucrative publique ou privée, ce qui n'est le cas ni au Burkina Faso, ni au Cameroun.

-dans la plupart des cas, l'indépendance à l'égard de l'exécutif est recherchée voire affirmée, mais pas celle vis-à-vis des milieux professionnels, la référence à l'appartenance professionnelle étant même explicite.

II.2. Quelques problèmes

Le premier problème que croise le modèle de régulation africain est celui de sa position à l'égard des milieux professionnels, d'une part, et des milieux politiques d'autre part. Si l'observation est aujourd'hui confirmée de l'envahissement des milieux professionnels par une foule de flibustiers de la plume (« les moutons noirs » au Congo, les gombistes au Cameroun), cette particularité ne semble pas avoir imposé la nécessité d'une rupture des instances à l'égard de leur milieu de référence. Dans une situation où la production normative semble continue, il est d'autant plus difficile de définir la norme applicable que les réflexes des membres des instances semblent souvent aller vers la protection des milieux professionnels du journaliste, en portant même au débat public certaines des questions qui leur sont spécifiques et ne font pas en tout cas avancer la situation de la régulation (cf. le débat sur la dépenalisation des délits de presse). Par ailleurs, les responsables des instances, animés par un idéal de liberté toujours plus grande (à quelles fins ?) et convaincus que le principal obstacle à cette extension des libertés est le pouvoir exécutif, semblent avoir fait de celui-ci la cible privilégiée de leur bataille. Leur conception de l'indépendance devient donc le refus de toute influence du politique sur le fonctionnement de l'institution. Or cette vision ne peut être que peu productive dans la mesure où le soin de désigner les membres de l'instance est confié à des autorités qui sont pour la plupart politiques et en tout cas, la légitimité sur laquelle ceux-ci se fondent pour asseoir leur autorité n'étant pas liée à l'équilibre politique des pouvoirs, leur existence devient un enjeu de pouvoir et elles-mêmes des acteurs politiques, soumis à la contingence de l'histoire et à la relativités des rapports de force politiques.

En outre, le caractère institutionnel et bureaucratique de leur fonctionnement tranche avec les pratiques culturelles de négociation qui fondent les sociétés dans lesquelles elles vivent. Et de plus le fait que ces mastodontes tendent à multiplier les conflits institutionnels et les empiètements dans les domaines de l'administration judiciaire ou de l'exécutif, les rend suspects aux yeux des autorités politiques traditionnelles qui, pour l'occasion peuvent même se coaliser contre eux.

Enfin, la force de proposition desdites instances est faible, notamment en matière de contrôle du champ ouvert par l'internet et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Face à la difficulté que les législateurs éprouvent partout à déterminer les règles applicables autant qu'à les appliquer et devant l'extrême dépendance des pays vis-à-vis de cette toile, les instances ont peu contribué à la recherche de solution. Aussi le caractère hétérogène et multidimensionnel des services véhiculés sur l'internet qui est au cœur de la thèse dite de la convergence apparaît-elle aux yeux des Africains comme un problème insusceptible de solution.

II.3 Quelques solutions

L'une des réponses possibles est d'envisager la possibilité d'une législation communautaire, à défaut d'être commune. Celle-ci est d'autant plus souhaitable que la perméabilité des frontières et la standardisation des techniques et des équipements portent en elles l'uniformité et la similarité des problèmes. Aussi bien concernant le contrôle des radios internationales, la gestion des discours de haine, les problèmes de contrôle des contenus des médias liés aux outrages, à l'injure ou à la diffamation que s'agissant des différents services de l'internet en ce qui concerne leur fourniture ou l'accès à ces services, une mutualisation des moyens et des expertises dans des espaces régionaux liés par des expériences historiques communes ou maillés par des accords politiques et économiques s'avère indispensable voire inévitable. Dans cette perspective, la voie ouverte par la création du RARC tout comme le projet de créer un réseau d'instances francophones constituent un pas dans le sens de cette mutualisation des efforts en vue de l'érection d'un droit communautaire.

Il convient aussi de réaliser des accords bilatéraux autour de problèmes spécifiques et de veiller à incorporer dans le dispositif des accords de siège, quelques unes des exigences liées au contrôle des médias internationaux sur des questions telles que le discours de haine, l'appel à la violence ou à la sédition. Une régulation de l'ordre interne partielle à l'égard de certains éléments de l'internet est

également nécessaire pour faire échos à travers un réseau de corégulation, à la segmentation de l'objet à réguler.