

DEFIS ET ENJEUX DE LA REGULATION DE LA PRESSE ECRITE

Présentée par Me Arthur BALLE
Bâtonnier de l'Ordre des Avocats

Introduction

La décennie 90 a débuté en Afrique sous le signe du réveil démocratique qui a jeté à bas les systèmes monolithiques postcoloniaux. L'une des premières conquêtes de ces révolutions a été la libéralisation de l'espace médiatique.

Prenant la mesure des défis imposés par la nouvelle donne, le législateur voire dans certains cas le constituant, a institué des autorités autonomes dites de régulation.

En Afrique subsaharienne, seuls le Cap-Vert, les Comores, Djibouti, la Guinée équatoriale, Madagascar et les Seychelles ne possèdent pas encore de régulateur indépendant. Dans ces Etats, la régulation du secteur des médias est généralement effectuée, soit directement soit indirectement par le Ministère de la Communication et/ou de l'Information ou son équivalent (Sources : Organisation Internationale de la Francophonie, Etude réalisée en 2008).

Institutions d'appui à la démocratie, ces organismes administratifs indépendants aux attributions diverses et variées ont vu leur place et leur légitimité se renforcer au fur et à mesure que leur crédibilité s'affirmait.

C'est que dans un contexte où la liberté d'information est d'emblée posée comme un droit inaliénable parce que consubstantiel de l'Etat de droit, encadrer l'exercice de l'activité d'informer ne peut être une prérogative du politique.

Cette perception est largement partagée par les pays africains de quelque aire géographique et linguistique qu'ils soient : aspiration à la liberté de la presse proclamée -engouement pour l'expression publique de la pensée- création de journaux se voulant populaires mais dont le lectorat est réduit aux personnes instruites ou lettrées.

Le désengagement des pouvoirs publics a été à l'origine d'un véritable boom médiatique. Celui-ci a été plutôt lent à se mettre en place dans le domaine de l'audiovisuel pour d'évidentes raisons tenant aux coûts élevés des équipements mais également à la relative rigidité de la réglementation en vigueur.

En revanche, pour la presse écrite, témoin sinon actrice de ces grands bouleversements, la mue a été prompte.

Forte de son statut de pionnier, elle s'est imposée à la faveur de l'abandon du régime d'autorisation administrative préalable comme le porte-voix de l'opprimé, auquel s'identifiait volontiers le citoyen lambda.

De par la diversité de ses acteurs issus de tous les horizons ethniques, confessionnels, culturels et politique, la presse écrite est vite devenue le mass-média qui reflète le mieux le pluralisme de nos sociétés.

Il n'y a qu'à observer le nombre pléthorique de parutions désormais offertes à la curiosité des lecteurs pour s'en convaincre... et le nom de baptême des journaux pour se persuader du projet social ou politique de la plupart de ceux-ci...

Le foisonnement et la diversité des publications ne doivent cependant pas occulter les tares qui minent un secteur où le professionnalisme fait encore hélas exception.

On comprend mieux pourquoi la question du statut de la presse écrite est au cœur des préoccupations tant des gouvernants que des gouvernés.

En effet, la presse écrite est investie d'une mission essentielle : l'approfondissement d'une information dont la présentation dans les autres médias a toutes les chances de rester fragmentaire, elliptique et surtout sélective : le public -plutôt souvent- des articles écrits, une moisson d'informations qui complètent ou encadrent celles véhiculées par la radio et la télévision.

A la différence des autres mass-médias, la presse écrite n'est pas soumise à de longues et coûteuses procédures d'autorisation de même qu'elle est exemptée de l'adhésion à un cahier des charges.

Sa liberté n'est bornée que par la considération de l'intérêt général et de la protection de la dignité humaine. Les seuls contrôles auxquels elle est assujettie interviennent le plus souvent a posteriori et visent dans l'ensemble à la corriger.

Ces données inclinent à penser que le glaive de la Justice étatique suffit à maintenir la presse dans les sillons tracés par la loi.

Une autre opinion a cependant prévalu dans certains pays où l'on a clairement opté pour l'extension du domaine de la régulation institutionnelle aux activités de la presse écrite. Il en est notamment ainsi du Bénin, du Tchad, la Guinée Bissau, du Mozambique, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Burundi, de la République Démocratique du Congo ou encore du Mali.

C'est précisément ce paradigme que nous essayerons de décrypter afin de mieux cerner ses enjeux et ses défis. La présentation dans un premier temps du statut de la presse écrite en Afrique nous y aidera

Ce sera également le lieu de s'interroger sur l'adéquation des instruments classiques mis à la disposition des instances de régulation par la loi avec les spécificités liées à l'encadrement de la presse écrite.

I-LE STATUT DE LA PRESSE ECRITE EN AFRIQUE

Deux facteurs déterminants du statut de la presse écrite en Afrique explique le choix opéré par certains états pour une régulation de cette catégorie de médias.

A) Un régime juridique libéral

En Occident, l'expansion de la presse écrite s'est amorcée au siècle des lumières qui marque l'entrée de plain pied dans la modernité politique. C'est que l'activité du journaliste repose sur la considération que le droit pour tout individu de penser et de s'exprimer est inaliénable. Elle réalise en quelque sorte l'idéal de la liberté individuelle chère aux penseurs de l'époque.

Le journalisme est, du moins dans sa forme originelle, aux antipodes de toutes formes d'absolutisme. Ce n'est donc pas une surprise si le surgissement d'individus animés du désir impérieux de donner libre cours à leur pensée a coïncidé en Afrique avec le délitement à la fin des années 80 des régimes autoritaires.

Placés en première ligne des mouvements de démocratisation, ces hommes des médias ont su marquer de leur empreinte les nouveaux pactes républicains établissant le pluralisme en valeur absolue.

La liberté de la presse est depuis lors l'une des préoccupations majeures des gouvernants qui ont dû admettre l'explosion du nombre de parutions.

Ils y ont été peut-être contraints au nom de l'ère nouvelle de démocratisation préparée et surveillée par la « communauté internationale », laquelle a finalement soumis à des conditionnalités au nombre desquelles la liberté de la presse, l'aide au développement, si vitale sinon pour la souveraineté de nos Etats, du moins pour le développement de ceux-ci.

Ce foisonnement, salué par les uns et décrié par les autres, a été rendu possible par l'adoption d'un cadre juridique permissif. Le pluralisme postule, en effet, la liberté reconnue à tous et à chacun de penser et de s'exprimer sans entrave sur toutes les questions intéressant la vie de la cité.

La presse conçue comme l'un des principaux pivots de l'Etat de Droit, bénéficie d'un régime de liberté, fondement de la participation possible de tous audit Etat de Droit.

Cette liberté de la presse est d'ailleurs ambivalente, on ne le soulignera jamais assez. Elle est à la fois liberté d'information et responsabilité de l'informateur dans le traitement de l'information.

Il est aisé de le vérifier en parcourant les instruments juridiques qui organisent en droit tant international qu'interne, l'activité de la presse écrite.

En effet, l'ambivalence se retrouve dans l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

L'ambivalence continue, toujours à l'article 19 mais du Pacte International sur les droits civils et politiques du 16 décembre 1966, dans les termes qui suivent.

« 1 nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2 toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce doit comprendre 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.

3 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 :

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 publiques ».

Ledit pacte, contraignant pour les Etats qui l'ont ratifié (tous les Etats membres du RIARC), a été pris dans un environnement international dominé par la guerre froide, et se voulait consensus minimum entre les régimes politiques d'Est et d'Ouest. Les premiers insistent pour que la liberté de la presse soit objet de limites légales.

L'ambivalence de la liberté de la presse est aussi mise en exergue par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (du 27 juin 1981) qui prévoit en son article 9 :

«1. Toute personne a droit à l'information.

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

L'idée que la loi et les règlements puissent limiter la liberté d'informer renvoie en effet au principe de responsabilité dans le traitement de l'information ; c'est à dire à l'obligation de répondre des abus de cette liberté.

C'est d'ailleurs ce que le droit interne des Etats nous donne d'entrevoir.

La Constitution est généralement complétée par un dispositif législatif qui fixe les modalités d'exercice de la liberté de la presse et en définit les restrictions nécessaires.

Pour l'exemple, la Constitution du Mali (1992) dispose en son article 7 :

« La liberté de presse est garantie. Elle s'exerce dans les conditions fixées par la loi... »

Ainsi c'est au législateur qu'il revient de tracer avec plus de précision le canevas dans lequel doit se déployer l'activité journalistique. Il veille notamment à

promouvoir de bonnes pratiques en définissant un droit pénal d'exception au profit des journalistes.

Le législateur va plus loin et crée également un cadre institutionnel susceptible d'appuyer et d'accompagner la Presse dans son émergence comme l'un des maillons forts de la chaîne démocratique.

A la différence des pays de culture juridique romano-germanique (pays francophones), les pays de culture anglo-saxonne (anglophones) fermement attachés au principe que l'écrit (l'imprimerie et la librairie sont) est libre(s), rejettent l'encadrement institutionnel.

La Constitution (1992) du Ghana, en son article 162 rappelle le principe de liberté de la presse et maintient expressément hors des prérogatives de la loi, la création d'une entreprise de presse « ...il n'y a aucun empêchement à l'installation d'une presse ou de médias privés ; notamment aucune loi ne contraint qui que ce soit à obtenir une licence en préalable à la création ou l'exploitation d'un journal ou d'un autre moyen de communication de masse ou d'information ».

Dans le contexte africain francophone, anglophone et lusophone, la caractéristique majeure de la presse écrite, celle qui la différencie le mieux des autres mass-médias est le régime de déclaration qui la gouverne.

« Tout journal ou écrit périodique peut être publié, sans autorisation préalable ni dépôt de cautionnement, après la déclaration prescrite par l'article 5 de la présente loi ».

(Article 3 de la loi béninoise 60-12 du 30 juin 1960 sur la liberté de la presse)

Ce régime déclaratif commun se fonde sur les considérations suivantes, toutes pour faciliter l'expression libre de la pensée :

- Il n'est pas besoin de cahier de charges ;
 - Tout promoteur est admis à créer un journal si tel est son vœu ;
- il devra simplement signaler qui il est, où le retrouver et où s'imprime le journal.

Le libéralisme ainsi instauré se prolonge jusque dans les modalités d'exercice et est en partie à l'origine des dérapages constatés, justificatifs de l'institution de la régulation.

B) Une presse écrite en quête de viabilité et de crédibilité

Quel est le rôle des médias en général et de la presse écrite en particulier dans la construction de sociétés démocratiques et prospères en Afrique ?

Dans son Manuel sur la Régulation paru en 2007, l'Institut Panos vient rappeler à bon escient que « l'essentiel des missions assignées aux médias sont d'ordre politique, économique, social et culturel. Le journaliste est un homme qui doit vivre les grandes interrogations qui marquent son milieu et son époque afin d'aider le public à approcher des solutions ou des réponses à toutes sortes de problèmes qui assaillent sa société.

C'est un éclaireur avisé, indépendant, dénonçant les tares des systèmes politiques et économiques pour améliorer la gouvernance à tous les niveaux. Il doit montrer la voie, avec modestie, mais également honnêteté et objectivité, lorsque les détenteurs des positions dominantes, qu'elles soient politiques ou économiques, conduisent la société vers des dérapages prévisibles. »

A l'évidence, la presse africaine du début du 21^e siècle, si elle approche –plutôt lentement- de cet idéal, ne doit cette progression qu'à la peur du gendarme c'est-à-dire autant à la répression judiciaire qu'à l'action des autorités de régulation.

La description ainsi faite du journaliste citoyen relève encore de chimères dans bien de rédactions.

En effet, les bonnes dispositions issues des luttes démocratiques ont cédé le pas à une certaine désinvolture sur fond de montée en puissance de l'audiovisuel.

La réalité est qu'en butte à une certaine précarité, la presse écrite africaine doit trop souvent survivre d'expédients.

Ceci dit, entre publications du service public et privées, les réalités sont fort contrastées.

Les premières parce qu'elles bénéficient de la manne financière fournie par les pouvoirs publics, jouissent de stabilité.

Les secondes, en revanche, peinent à s'assurer une viabilité économique car généralement abandonnées à leur sort. Cette fragilité tient d'abord à deux causes structurelles : l'analphabétisme endémique et l'absence de circuit de diffusion fiable qui limitent fortement l'étendue du lectorat.

Comme le faisait observer Tidiane DIOH dans une étude réalisée sur la presse francophone (OIF 2010):

« Les tirages, en Afrique francophone, restent désespérément faibles, en comparaison notamment avec des journaux de la partie anglophone du continent ou ceux du Maghreb. L'Office de justification de diffusion (OJD France), l'organisme de contrôle du tirage et de la diffusion de la presse, a délivré une certification reconnaissant la vente moyenne par le journal privé algérien de langue française El Watan de 127 300 exemplaires par jour en 2009. Belle performance, quoique vite relativisée si on la compare au journal arabophone du même pays Ec Chourouk, qui, en atteignant, au cours de l'été 2009, un tirage de 820 000 exemplaires par jour, devient le premier quotidien du monde arabe, détrônant par la même occasion l'égyptien Al Ahram, descendu à moins de 500 000 exemplaires par jour. Soit le même nombre d'exemplaires dont se réclame les chefs de fil de presse anglophone du continent comme l'hebdomadaire sud-africain Sunday Times, très loin des 60 000 exemplaires déclarés du quotidien sénégalais L'Observateur, l'un des plus élevés aujourd'hui sur la partie francophone du continent. Le Potentiel, le premier journal de la République démocratique

du Congo peuplée de 68 millions d'habitants, n'arrive guère à vendre plus de 5 000 exemplaires par jour ! »

Privée des recettes réalisées sur les tirages, la presse privée doit en plus composer sans des rentrées publicitaires stables. Il n'est pas rare que des opérateurs économiques rechignent à communiquer dans tel ou tel organe de presse à cause d'une ligne éditoriale qu'ils jugent inacceptables.

Cette dépendance à l'information commerciale tend à devenir un carcan qui rend la liberté tant revendiquée de plus en plus illusoire.

Les lecteurs ne sont pas dupes de la collusion des journalistes avec les puissances d'argent et préfèrent à juste titre se tourner vers d'autres sources d'informations à la faveur de la révolution cybernétique.

Avec des organes de presse qui ont tant de mal à subsister face aux dures lois d'un marché de plus en plus concurrentiel, on devine sans difficulté ce que peut être le statut du journaliste.

Le constat général est que la précarité se conjugue avec un déficit de formation pour faire du journaliste un écrivillon à gages plus inquiet de joindre les deux bouts que d'informer le citoyen.

Au Bénin par exemple, peu d'organes de presse offrent à leurs salariés une couverture sociale conforme aux lois de la République ; les salaires sont encore trop souvent payés au lance-pierre. Pour réaliser de substantielles économies, on fait volontiers appel à des pigistes au cursus académique et professionnel sans rapport avec les exigences d'une profession de plus en plus complexe.

Tous ces travers ont un impact direct sur la qualité du traitement de l'information tant dans la forme que sur le fond.

L'absence de formation et la vulnérabilité économique sont le terreau d'un ensemble de pratiques qui font le déshonneur de la profession à savoir :

- l'oubli volontaire des règles du métier
- le chantage ; la corruption ; la calomnie et la délation
- la violation du secret professionnel.

Dans ce contexte, il s'opère progressivement dans les rédactions un transfert du pouvoir des journalistes aux investisseurs en sorte que l'information indépendante et crédible à laquelle rêve le citoyen est plus que jamais mise à mal.

Dans cet univers sombre, il existe cependant quelques motifs d'espérer.

Chaque jour nous révèle en effet, des hommes et femmes des médias qui n'ont pas renoncé à leur vocation de servir l'idéal démocratique. De plus en plus

nombreux, ces professionnels sont à l'avant-garde du mouvement d'assainissement du secteur.

Ils sont à l'initiative des Chartes et autres Codes de déontologie particulièrement en vogue ces dernières années dans la profession. Dans leurs actions, ils sont accompagnés par des acteurs institutionnels ou non d'ici et d'ailleurs.

Ils font très souvent de la médiation entre journalistes et lecteurs afin d'éviter que des litiges n'aboutissent à la saisine des tribunaux.

A travers un tissu associatif de plus en plus dense, ils remettent l'exigence de formation permanente au centre des préoccupations et œuvrent à une meilleure compréhension par les journalistes de leur fonction sociale.

Il est évident que les fléaux qui gangrènent la presse écrite africaine trouvent leur origine dans le déficit de professionnalisme et l'inexpérience de ses animateurs venus au métier moins par vocation que par nécessité.

C'est de ce constat qu'est née l'idée que la régulation ne pouvait en Afrique faire fi de la presse écrite.

II-DE LA DIFFICILE REGULATION DE LA PRESSE ECRITE

A la suite de Mamadou KABA, Ancien Président du Conseil Supérieur de la Communication du Mali, il faut affirmer très fortement que la régulation est avant tout l'option pour le maintien de l'équilibre et du fonctionnement correct d'un système pluraliste complexe qui caractérise désormais l'espace médiatique africain.

A lire ces mots, on pourrait penser que la régulation est le remède à tous les maux qui minent la presse écrite. Cependant, dans une majorité de pays, on lui préfère l'autorégulation moins suspecte aux yeux des professionnels des médias.

Que faut-il en penser ? La régulation, dans les pays où l'expérience est menée, obtient-elle des résultats satisfaisants ? Permet-elle d'envisager des lendemains qui chantent pour les médias et leurs consommateurs ?

A-L'éternelle dialectique entre régulation et autorégulation

Etymologiquement, le mot régulation vient du latin « regula » qui veut dire règle, loi, normes.

La régulation est l'action de régler, de rendre régulier un mouvement ou un débit. En science, la régulation est l'ensemble des moyens et des techniques qui permettent de maintenir en équilibre ou à un niveau souhaité un système complexe afin d'en assurer un bon fonctionnement.

Il évoque une certaine discipline qu'on se voit imposer.

L'autorégulation est précisément l'inverse. Elle renvoie à l'idée d'un contrôle spontané, d'une discipline à laquelle on s'astreint de son plein gré sans influence de facteur exogène. Elle est renonciation à un certain laisser-aller et donc adhésion à un système fondé sur la responsabilité individuelle.

Dans le domaine médiatique, les deux approches ont leurs partisans et leurs adversaires, quoique les avis des uns et autres convergent de plus en plus vers une voie médiane qui les verrait coexister.

Il ne faut pas s'y méprendre. Dans les deux cas, il s'agit bien de régulation à ceci près que l'une est externe quand l'autre est interne. Les finalités sont les mêmes à savoir : promouvoir une presse où liberté et pluralisme riment avec responsabilité.

La clé de voute de la régulation comme de l'autorégulation est la déontologie, cette forme de morale propre à un métier donné.

Pour ses partisans, l'autorégulation soulage l'Etat et augmente la flexibilité en matière d'adaptation des règles et normes (auto-définies) aux changements des conceptions morales et des valeurs au sein de la société. Les avantages de l'autorégulation des médias par rapport à une régulation institutionnelle résident en outre dans une plus grande sécurité des entreprises quant à leurs planifications et dans une réduction de la distorsion de la concurrence susceptible d'être provoquée par les consignes étatiques face au dynamisme des développements dans les médias.

On cite souvent l'Angleterre en exemple quand on évoque l'autorégulation. En tous cas, l'idée que la production, l'établissement et l'application des règles déontologique doivent être laissées à la discrétion des professionnels a de quoi séduire. Elle apparaît comme une exaltation de l'indépendance de la presse portée dans ses conséquences ultimes.

Un tel choix implique toutefois qu'un certain seuil de maturité ait été atteint par les professionnels de la presse or c'est précisément là où le bât blesse quand on songe à l'Afrique. A cet égard, il faut se souvenir qu'en Côte d'Ivoire, premier pays francophone d'Afrique à avoir fait l'expérience de l'autorégulation, une certaine presse a joué un rôle non négligeable dans l'exacerbation des tensions socio-politiques.

En effet, dépourvus d'un véritable pouvoir coercitif, les organes d'autorégulation n'ont généralement que leur autorité morale pour stigmatiser les contraventions à la déontologie.

Enfin, il est à craindre qu'une instance de régulation professionnelle fasse rapidement du corporatisme son premier article de loi.

Ces derniers temps, les remises en question les plus virulentes de l'autorégulation viennent paradoxalement d'Angleterre. Le scandale des écoutes téléphoniques qui a récemment (2011) touché le tabloïd « *News of the World* » a révélé au grand jour, le laxisme teinté de connivence qui caractérise le fonctionnement du « Press Complaints Commission » (Commission des plaintes contre la Presse) organe d'autorégulation. Des voix s'élèvent pour revendiquer une réforme qui permette une véritable moralisation d'une presse communément appelée de « caniveau ».

Toutes ces considérations ont amené certains Etats à embrasser un mode de régulation institutionnel.

Ce système a pour pierre angulaire une instance de régulation dotée de pouvoirs étendus et absolument indépendante des autres pouvoirs d'état. Il repose sur l'idée qu'il faut une autorité tierce totalement impartiale et neutre pour arbitrer les conflits entre la presse et l'ordre public ou les intérêts particuliers.

Les pouvoirs publics admettent de plus en plus que les autorités de régulation sont une réponse de neutralité dans l'appréciation des griefs causés à l'ordre public par la presse (plus souvent d'initiative privée).

Ce faisant, lesdits pouvoirs donnent à l'autorité de régulation, l'indépendance si déterminante à la rendre crédible aux yeux de tous dans les tâches déterminées comme étant les siennes.

Dans un contexte comme le nôtre, cette régulation s'avère d'autant plus nécessaire vis-à-vis de la presse écrite que celle-ci profite des largesses du législateur qui ne met à sa charge que peu d'obligations. Les écarts observés dans les pratiques quotidiennes en dépit de l'existence d'ordres professionnels incitent à penser que c'est d'ailleurs le seul moyen d'encadrer la liberté de cette catégorie de médias.

Conséquence de la caporalisation constatée de certaines Instances de régulation africaine ravalées au rang de bras armé du pouvoir en place pour museler la presse, d'aucuns ont pu voir dans la régulation un subterfuge pour reprendre une liberté qu'on a concédée à contrecœur.

Dans l'ensemble, ces suspicions s'appuient sur le manque de pluralisme que revêt le mode de désignation des membres des instances de régulation considérées.

Une autorité de régulation dont la composition ne signale pas la diversité des opinions qui agitent la société est forcément considérée avec méfiance par les journalistes. La crédibilité des instances de régulation nécessite, en effet, que les procédures de désignation de leurs membres et leurs mécanismes de fonctionnement soient autant que faire se peut démocratiques.

L'autre argument couramment avancé contre la régulation institutionnelle tient dans ce qu'on pourrait appeler « le risque de confusion des rôles entre la Justice et l'autorité régulatrice ».

Partant de l'idée que les deux instances ont pour vocation de veiller à ce que la liberté de la presse s'exerce sans excès, avec responsabilité, certains considèrent qu'il est inutile d'adjoindre au juge un auxiliaire ou un acolyte dont l'autorité est essentiellement morale.

Une telle analyse méconnaît cependant un élément fondamental : la déontologie et la loi sont des normes de comportement bien distinctes.

En effet, comme chacun le sait le juge est selon le bon mot de Montesquieu la bouche de loi. Il n'est assujéti dans l'exercice de ses fonctions qu'à l'autorité de la loi. Il est le gardien de l'ordre public et ses décisions présentent un intérêt d'ordre général.

Or il est fréquent que des attitudes réprouvées par la déontologie ne tombent pas sous le coup de la loi et inversement.

A titre d'exemple, on peut citer le cas classique du journaliste qui au nom du devoir de transparence rend publiques des informations sensibles intéressant la sécurité de l'Etat.

On le sait la divulgation de certaines informations est interdite et sévèrement punie par la loi. Etat de choses qui heurte à bien des égards le crédo journalistique du « tout dire, tout révéler, tout montrer. »

Traduit devant un tribunal qui l'obligerait à dévoiler ses sources, le même journaliste risque les foudres de ses pairs s'il se livre à quelques révélations.

Le principe du secret des sources est, en effet, affirmé en déontologie alors même qu'il peut mettre en porte-à-faux avec la loi.

Tout ceci pour dire que les domaines d'intervention du régulateur et du juge ne se chevauchent pas systématiquement.

Leurs missions sont en fait complémentaires.

Alors que le juge s'attache à réparer le trouble causé à l'ordre public par le citoyen indélicat, le régulateur a à charge d'amener le journaliste à se corriger par des sanctions à valeur pédagogique. De plus, comme on le verra, il est réducteur d'appréhender la régulation exclusivement dans sa fonction disciplinaire.

En somme, régulation et autorégulation ont de sérieux arguments à faire valoir mais notre propos n'est pas de prendre position en faveur de l'une contre l'autre.

Ce qui nous paraît, en revanche, pertinent ce sont les convergences qu'on peut déceler entre les deux systèmes dans le processus d'érection de sociétés libres et démocratiques.

Ces approches révèlent qu'un contrôle des pratiques professionnelles est utile voir indispensable pour sortir la presse écrite africaine de sa relative insouciance.

Le bien-fondé de ce contrôle qu'il soit interne ou externe n'est en tout état de cause pas discutable.

B-Le bilan mitigé de la régulation de presse écrite

La mission première d'une instance de régulation est la protection des organes de presse et journalistes.

C'est le sens qu'il convient de donner à l'article 141 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 :

« La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de Communication a pour mission 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.

Elle 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. »

Réguler la presse écrite ce n'est point lui imposer un carcan mais plutôt l'aider à croître dans le respect des différentes valeurs de la Société.

Dans un contexte de démocratie balbutiante comme le nôtre, ce leitmotiv engage les instances de régulation à mettre les acteurs du secteur en possession des outils leur permettant de contribuer avantageusement à l'adhésion à un projet de société qui exige de tous et de chacun un certain niveau d'autonomie.

La presse écrite doit par son indépendance et sa rigueur être un vecteur de dialogue dans l'espace public favorisant la critique constructive et la tolérance.

Or la tentation est grande et beaucoup y succombent de cantonner le régulateur à un rôle de censeur.

Pour le commun des mortels, le régulateur est le gendarme de la presse ayant charge de châtier les journalistes oublieux de leurs devoirs professionnels.

La prédominance de cette conception de la régulation dans l'opinion publique procède de la « surmédiatisation » donnée aux décisions-sanctions prises par les instances régulatrices.

Nous avons pu noter en préparant cette communication, qu'une majorité des décisions-sanctions par la H.A.A.C. béninoise concernent les journaux et périodiques.

Le tollé provoqué par ces rappels à l'ordre bien souvent justifiés peut cacher à la vue de l'observateur externe la diversité des modes d'interventions du régulateur en matière de presse écrite.

Le rôle du régulateur dans le domaine de la presse écrite est de prévenir les dérapages et quand ils surviennent de les enrayer.

Sa mission a donc une double dimension préventive et curative ou coercitive.

La régulation est œuvre de déontologie parce qu'elle amène les journalistes à prendre la mesure et à faire face aux exigences que leur impose une société en quête d'identité.

Elle a vocation à l'homme de la presse sur l'étendue de ses droits afin qu'il en use avec clairvoyance.

La lecture combinée des articles 18 de la loi burkinabé n°028-2005/AN du 14 juin 2005 et 4 et suivants de la loi malienne N°92-038/AN-RM du 24 décembre 1992, révèle que les attributions des instances de régulations relatives à la presse écrite intègrent nécessairement de ces dimensions :

- garantir et protéger la liberté de la presse conformément à la loi ;
- délivrer la carte de presse ;
- assurer la gestion de la subvention annuelle de l'État à la presse ;
- veiller à l'objectivité et au respect de l'équilibre et du pluralisme dans le traitement de l'information ;
- proposer la nomination des responsables des médias publics ;
- établir et maintenir un niveau qualitatif des journalistes, notamment par la formation ;
- favoriser, promouvoir la libre et saine concurrence entre les médias et éviter toutes formes de concentration ;
- veiller à l'égal accès des partis politiques aux médias de service public particulier en période électorale.
- contrôler la publicité ;
- veiller à ce que l'activité médiatique soit respectueuse de l'ordre public, de la sécurité de l'État et des bonnes mœurs ;
- veiller au respect de l'éthique et de la déontologie par les entreprises de presse.

Ainsi avant de sévir, l'instance régulatrice doit protéger, former et encadrer et donc prévenir les dérapages.

L'expérience le montre bien, les entorses à la déontologie sont en général la résultante de l'immaturation d'une presse insuffisamment préparée à assumer les responsabilités indissociables de la liberté dont elle jouit désormais.

Ce constat a amené le législateur ivoirien par la loi n°2004-643 du 14 décembre 2004 portant régime de la liberté de la presse à renforcer les compétences de l'instance de régulation nationale, le Conseil National de la Presse.

Au Bénin, exemple que nous connaissons le mieux, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication organisée par la loi organique n°92-021 du 21 août 1992, pour réussir dans sa mission de régulation, s'est dotée d'un cadre juridique qui complète la législation.

Parmi les textes adoptés par l'Institution, le principal est sans doute le règlement intérieur qui définit dans leurs grandes lignes les modalités de mise en œuvre de ses attributions.

L'institution s'est en outre, employée à créer un cadre de concertation avec les journalistes réunis en associations professionnelles.

Le couronnement de ces efforts de dialogue a été l'appropriation par l'Institution publique du Code de déontologie élaboré et adopté par un groupement de journalistes et d'éditeurs dénommé l'ODEM.

Dans le domaine de la prévention des dérapages, on peut mettre au crédit de la HAAC, agissant es qualité régulateur de la presse écrite, un certain nombre d'actions qui répondent plutôt bien à l'enjeu de renforcer les capacités et les qualités de nos organes de presse:

- Par son règlement intérieur et ses décisions régulièrement revues et corrigées, la HAAC veille à mise en adéquation du cadre législatif et réglementaire avec les défis d'une profession en rapide et perpétuelle mutation.

L'un des exemples les plus évocateurs du travail normatif fournit la H.A.A.C. concerne la période électorale au cours de laquelle pour favoriser l'instauration d'un débat rationnel sur des bases égalitaires entre les candidats, une réglementation d'exception est mise sur pied. Rien n'est négligé ni le niveau de couverture des activités de chaque candidat ni la publication des tendances à l'issue de la clôture des bureaux de votes. Des dispositifs similaires sont observés dans tous les états du monde disposant d'un régulateur qui se voit ainsi renforcé dans sa position d'instrument d'enracinement des mœurs démocratiques.

- L'adaptation constante de la réglementation sur la carte de presse aux impératifs toujours fluctuants liés à la recherche et au traitement de l'information.

Au Bénin, conformément à l'article 10 de la loi organique relative à la HAAC, le ministère en charge de la Communication qui délivre les cartes de presse sur la base d'un dossier complet du requérant après décision de l'autorité de régulation. Le document est conçu comme garantissant à son détenteur un certain nombre de privilèges dans l'exercice du métier d'informateur.

Fort de cette habilitation légale, La HAAC a institué une réglementation de la carte de presse par décision n°94-03 du 16 décembre 1994. Les travers observés et les critiques émanées tant des professionnels que du public ont amené l'Institution à revoir sa copie par décision n°05-154 du 16 septembre 2005 à l'issue de longues concertations avec toutes les forces en présence.

Le nouveau régime instauré brille par sa cohérence et offre de ce fait une meilleure protection aux journalistes. Cependant, dès le 4 juin 2008, preuve de sa proactivité, l'institution a de nouveau modifié les conditions de délivrance de la carte de presse par décision n°08-021.

En fait, la délivrance de la carte de presse est devenue pour la H.A.A.C. un excellent outil de tri permettant de distinguer les véritables professionnels des autres. La question est d'une importance telle qu'une commission a été spécialement créée pour la gérer au sein de l'institution.

Il urge que les pouvoirs publics reconnaissent à la carte de presse tous les effets qui lui sont attachés. L'assainissement d'un secteur dont on fustige à tort ou à raison l'anarchie.

- La H.A.A.C prend très au sérieux la problématique de la formation des hommes et déploie d'énormes moyens en ce sens. Une proportion non négligeable de son budget est dévolue à cette préoccupation.

Depuis près d'une décennie, elle élabore des programmes biennaux de formation des professionnels et responsables de médias en modules orienté vers le recyclage, le perfectionnement et la spécialisation. Il faut noter que la déontologie vient en bonne place parmi les thématiques traitées.

- L'indépendance matérielle des organes de la presse écrite est aussi l'un des chevaux de bataille de la HAAC.

Gardienne du pluralisme et de l'égalité entre les médias, l'instance de régulation veille notamment à ce que les deniers publics versés au titre des subventions à la presse privée profitent à tous les acteurs du secteur de façon

équitable. Ainsi tous les ans, elle dispose sur les modalités et conditions de mise en œuvre de l'aide de l'Etat. Suivant décision n°05-070 du 08 avril 2005, une commission a été créée au sein de l'instance à cet effet.

Les critères d'éligibilité à l'aide sont notamment fixés dans la plus grande transparence. Il s'agit entre autres, pour les organes de presse, de la justification de l'existence d'un siège permanent et fonctionnel, d'un comité de rédaction permanent, dont la liste nominative doit être produite. Ces éléments démontrent à suffisance que la consolidation des organes de presse existant est primordiale pour l'instance de régulation. L'aide publique prend en compte l'exigence de formation professionnelle et c'est à notre sens l'une des clés de sa pérennité.

La H.A.A.C. coopère également avec différentes entités nationales et étrangères qui font de l'appui à la presse privée leur objectif.

Enfin, tant que garante de la liberté d'information au Bénin, l'Institution s'est également impliquée pour la réduction de la pression fiscale sur les entreprises de presse par un lobbying constant effectué à l'endroit des décideurs.

Ces réalisations sont la démonstration patente que la régulation de la presse écrite est tout sauf une tentative de bâillonnement des journalistes.

La vocation première d'une instance de régulation n'est pas de réprimer.

Elle n'est qu'accessoirement un moyen de limiter les excès dans l'exercice d'une liberté indispensable en démocratie.

Pour ce faire, la loi l'a érigée dans plusieurs pays en juridiction professionnelle.

Comme on peut le voir, à l'analyse des dispositions de la loi ivoirienne sur le régime de la liberté de la presse, les sanctions prévues ont principalement valeur pédagogique. L'instance de régulation veille à la discipline dans la profession et prend à cet effet, des mesures correctives et très exceptionnellement des mesures punitives.

Ainsi l'article 41 de la loi ivoirienne dispose :

« En cas de manquement aux règles relatives à la création, à la propriété, aux ressources, à la déontologie de l'entreprise de presse et au pluralisme de la presse, ainsi qu'aux règles d'éthique et de déontologie de la profession de journaliste, le Conseil National de la Presse peut prononcer les sanctions disciplinaires suivantes :

Sur l'entreprise de presse :

- 1. l'avertissement ;*
- 2. le blâme ;*
- 3. les sanctions pécuniaires ;*

4. *la suspension de l'activité de l'entreprise.*

Sur le journaliste :

1. *l'avertissement ;*
2. *le blâme ;*
3. *la suspension ;*
4. *la radiation.*

La suspension entraîne de plein droit le retrait de la carte professionnelle pendant la durée de ladite mesure.

La radiation quant à elle entraîne le retrait définitif de la carte professionnelle.

Le montant des sanctions pécuniaires et les modalités d'application des sanctions disciplinaires sont prévus par le décret portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Presse.

Les sanctions prononcées par le Conseil National de la Presse sont susceptibles de recours devant les juridictions compétentes».

Un net distinguo est fait entre l'entreprise de presse et ses animateurs. Ce dédoublement des responsabilités est plus que louable.

De plus, la déontologie n'est pas le seul motif de sanction. L'inobservation des règles relatives à la création et au bon fonctionnement des organes de presse est également punie.

Ce qui sous d'autres cieux justifierait l'intervention de la justice est laissée à l'autorité de régulation qui forte de sa meilleure connaissance des pesanteurs du monde journalistique saura trouver la sanction la plus adaptée.

Ces choix du législateur ivoirien montrent bien que la raison d'être des instances de régulation est de rendre meilleure la presse.

Dans son rapport annuel, le Conseil National de la Presse ivoirienne révèle qu'en 2010, année pourtant marquée par une crise électorale sans précédent, il a infligé trois cent vingt et une (321) sanctions de premier degré consistant en 147 avertissements et 174 blâmes aux journaux mais seulement trois (3) suspensions de publications et quatorze (14) sanctions pécuniaires.

On ne peut manquer de relever que dans l'ensemble, ces statistiques dénotent de la clémence du régulateur qui continue de privilégier la pédagogie.

La même mansuétude s'observe dans d'autres pays tel que le Bénin et la décision que nous commenterons en clôture de notre exposé, si elle déroge à la règle par son extrême sévérité, ne vient en fait que confirmer cette tendance.

Mais elles sont également le signe qu'une certaine presse reste insensible aux appels à la prudence et à l'objectivité lancés par le Code de déontologie.

Les multiples interventions des instances de régulation peinent encore à influencer sur des pratiques qui ont le dos dur dans certaines rédactions.

Le refus opiniâtre de ces professionnels à satisfaire aux obligations qui sont les leurs peut laisser croire en l'inefficacité relative de la régulation dans son objectif d'élever de façon significative le niveau de la presse écrite en Afrique.

Les choses sont en fait plus nuancées qu'il n'y paraît.

Les actions d'envergure menées apportent chaque jour des changements notoires notamment dans le domaine des ressources humaines. C'est une évolution non négligeable et de plus en plus, apparaissent avec l'appui des autorités de régulation, des organes de presse au lectorat parfaitement fidélisé qui tant bien que mal se soumettent à la déontologie du métier.

Il est cependant vrai que les moyens d'action classiques de régulation sont souvent mis en échec par la presse écrite.

Primo : La pratique de soumission à un cahier des charges n'a pas cours en matière de presse écrite. Cette pratique procède pourtant des outils forts utiles qui permettent de s'assurer de la qualité formelle de la production médiatique et d'imposer des orientations à la presse au regard de la conjoncture.

Secundo : Le contrôle ultime moyen d'action non répressif des organes de régulation est également inopérant à l'égard de la presse écrite dans la mesure où ces modalités de fonctionnement échappent dans une large mesure à des procédures fixées expressément par la loi.

De plus, internet en développant la transversalité de l'information a ouvert les autoroutes de l'universel à une presse qui peut désormais se diffuser sur la toile sans restriction. Le cyberjournalisme qu'il soit citoyen ou professionnel menace à terme de grignoter les parts de marché de la presse écrite.

Il est évident que la régulation qu'exige cette nouvelle donne reste à inventer sous nos latitudes.

57