

APRES LES MEDIAS DE LA HAINE : LA REGULATION EN RDC, AU BURUNDI ET AU RWANDA

par Marie-Soleil Frère

Abstract

Those past 15 years, Central Africa, and more specifically Burundi, Rwanda and the Democratic Republic of Congo, have been through devastating wars in which media played a very bad part. In 1993, some Burundese newspapers were already called «hate media» and, one year later, Radio Television Mille Collines (RTLM) in Rwanda became the first so-called «death media», preparing the minds for genocide and helping the hands to commit it. In the Democratic Republic of Congo, the year 1998 was also the one when some newspapers fell into calls for ethnic hatred and violence towards some of the Congolese citizens. Today, those three countries are undergoing fragile peace processes and try to rebuild themselves. The media are certainly able to play a major part in helping to soothe the hatred and to get people from different communities back to talk to each other. But how has the media sector to be reorganized in countries where media have contributed to killings ? How to deal with the dynamics between freedom and control where microphones and pens have been murdering ? That's one of the main issues that the new Communication regulatory bodies have to address in those three countries, where they are in charge of both supporting press freedom, monitoring the media and keeping order in media landscape.

This paper aims at presenting how the HAM (High Media Authority) in DRC, the CNC (National Communication Council) in Burundi and the HCP (High Council of the Press) in Rwanda interact with the media players in those three countries.¹ It underlines the difficulties they have to face and pays particular attention to the question of ethnicity and identity feelings so often politically manipulated.

INTRODUCTION

Les instances de régulation de la communication sont des institutions assez récentes dans le paysage médiatique d'Afrique subsaharienne. Ces autorités administratives indépendantes ont généralement pour triple vocation de garantir la liberté de communication, d'assurer l'égal accès des forces politiques aux canaux d'expression (particulièrement en période électorale) et de protéger les intérêts des publics destinataires des informations produites par les organes de presse. Avec l'émergence du multipartisme et du pluralisme médiatique sur le continent à partir de 1990, le besoin de mettre en place de tels arbitres du secteur s'est fait ressentir. La première instance de régulation d'Afrique francophone, créée au Bénin en 1991, a ouvert la voie à des institutions similaires dans de nombreux pays du continent.²

¹ L'auteur remercie l'Institut Panos Paris qui lui a permis d'effectuer sur le terrain et dans son fonds documentaire des recherches permettant l'élaboration du présent article.

² Plus particulièrement sur le cas du Bénin, voir ADJOVI, E., *Les Instances de régulation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Bénin*, Paris, Karthala, 2003.

Ces instances ont des statuts et des degrés d'indépendance variables vis-à-vis du pouvoir exécutif. Elles exercent des fonctions similaires, avec un pouvoir plus ou moins contraignant : garantir le respect des textes législatifs et réglementaires applicables aux radio- et télé-diffuseurs publics et privés et parfois à la presse écrite, contrôler et surveiller l'activité médiatique afin de s'assurer du respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information ainsi que la préservation des droits du public, intervenir dans l'allocation des fréquences aux radios et télévisions privées, émettre des avis à destination de l'exécutif sur toutes les questions qui relèvent de leurs compétences. Elles disposent en général d'un pouvoir de sanction (suspension d'une publication ou d'un programme, retrait de l'autorisation d'exploitation) lors de manquements graves ou de violations de la loi par les médias.

De telles fonctions leur confèrent des responsabilités importantes et délicates dans les pays en conflit ou sortant de crise où la question du pluralisme de l'information et du partage équitable de la parole dans l'espace public devient encore plus cruciale.³ En effet, réinstaurer une culture du dialogue, de la négociation ou de la confrontation verbale équilibrée dans des zones où la violence physique constitue (ou a constitué longtemps) le principal moyen de gérer les désaccords politiques pose un véritable défi que les médias peuvent aider à relever, à condition que le champ médiatique soit organisé de manière démocratique et responsable.

Au Burundi, le Conseil national de la Communication a été institué par le décret-loi de février 1992 et ses membres ont été nommés en 1993, mais il est entré aussitôt en léthargie, paralysé d'une part par le manque de moyens, mais aussi par sa composition interne : les membres, désignés directement par le chef de l'Etat, étaient en majorité de hauts fonctionnaires occupant des postes politiques. Lorsque, la même année, des journaux extrémistes de plus en plus agressifs en sont venus à appeler à la haine ethnique et à la violence, le CNC a été incapable de se positionner et d'endiguer les flots d'intolérance déversés par des titres comme *Le Témoin-Nyabusorongo*, *Le Patriote* ou *La Nation*, porte-voix outrancièrement zélés des partis politiques.⁴

Au Zaïre, l'idée de mettre sur pied une instance de régulation de la Communication a émergé dès la Conférence nationale souveraine, en 1992 et a été réaffirmée lors des Etats généraux de la presse en 1995, sans que l'institution puisse voir alors le jour. Le début de la seconde guerre, dite d'«agression», en 1998, a fait basculer une partie des médias congolais dans

³ Pour une description plus approfondie du comportement des médias durant les conflits qui ont traversé le Burundi, la RDC et le Rwanda, voir FRERE, M.-S. (ed.), *Afrique centrale. Médias et conflits : vecteurs de guerre ou acteurs de paix*, Bruxelles, Editions Complexe, 2005.

⁴ Pour une analyse de la presse durant la période 1993-1996, voir KABURAHE, A., *La mémoire blessée*, Bruxelles, La Longue Vue, 2004.

les discours de haine. A l'Est du pays, une radio contrôlée par les milices Maï Maï, La Voix du Patriote, a appelé clairement, dès janvier 1998, à l'élimination des «Tutsi» et a incité les populations à «aider les frères Bahutu à reconquérir le Burundi et le Rwanda».⁵ En août, quand la guerre a été officiellement déclarée, les médias publics et privés se sont faits le relais des propos belliqueux d'une certaine élite politique congolaise, dont le directeur de cabinet de Laurent-Désiré Kabila, Abdoulaye Yerodia Ndombasi qui appelait à l'«éradication de la vermine»⁶ et poussait les populations à s'en prendre à toute personne dont les traits physiques ou les origines géographiques évoquaient le Rwanda. Aucune instance publique n'est alors intervenue pour apaiser les tensions entretenues par le discours médiatique.

Quant au Rwanda, la nouvelle loi sur la presse adoptée en 1991, libéralisant le secteur, n'avait pas prévu la mise sur pied d'une telle instance de régulation et les demandes de création de radios privées étaient étudiées directement par une commission spéciale formée de représentants de plusieurs ministères. Le seul projet retenu et qui s'est vu octroyer une licence au cours de l'unique session de cette commission en 1993 est celui de la Radio télévision mille collines (RTL), téléguidé par la frange dure du régime Habyarimana. La RTL a commencé à émettre en avril 1993, au départ essentiellement des programmations musicales. A partir de la fin de l'année, son discours s'est radicalisé. Durant toute la période du génocide, qui a débuté à l'aube du 7 avril 1994, la radio a tendu son micro aux plus extrémistes des hommes politiques, à des fonctionnaires zélés et à des membres du gouvernement intérimaire qui poussaient la population à faire «son travail», c'est-à-dire à éliminer tous les Tutsi, ces «ennemis de l'intérieur».⁷ Trois mois plus tard, quand la radio s'est repliée dans les camps de réfugiés du Kivu, avec l'armée rwandaise vaincue et des dizaines de milliers de civils pris en otage par leurs responsables administratifs, elle a laissé derrière elle plus d'un million de cadavres dont elle avait ouvertement appelé à l'exécution.

Aujourd'hui, la situation des médias a fortement évolué dans les trois pays. Au Rwanda, le nouveau régime, qui nourrit une méfiance proche de l'aversion pour les médias, contrôle strictement le secteur et a attendu près de 10 ans avant d'accepter la libéralisation du champ radiophonique. C'est à cet effet qu'un Haut Conseil de la Presse (HCP) a été institué par la nouvelle loi sur la presse adoptée en mai 2002. Mis en place en février 2003, il a joué un rôle crucial dans l'agrément de nouvelles radios privées qui ont commencé à

⁵ Cité par WILLAME, J.C., *L'Odysée Kabila : Trajectoire pour un Congo nouveau ?*, Paris, Karthala, 1999, p.140-143.

⁶ Voir DIATEZWA, O.B., "Politique, conflits et médias au Congo-Kinshasa", document de travail, 2003, p.13.

⁷ L'ouvrage de référence sur cette thématique demeure celui édité par CHRETIEN, J.P. et al., *Rwanda. Les médias du génocide*, Paris, Karthala, 1996.

émettre prudemment début 2004. Au Burundi, où un processus de paix a permis, depuis 2000, d'asseoir ensemble les factions belligérantes, à l'exception notable d'une d'entre elles, toujours en opposition armée mais marginale, le rôle et la position du CNC ont fait l'objet d'une réflexion approfondie. Un projet de loi renforçant ses pouvoirs et son autonomie a été préparé et étudié en Conseil des ministres, puis au Parlement en 2005. Toutefois, il a été ensuite retiré du circuit par le gouvernement sans véritable justification. Pourtant, une instance de régulation performante aurait fort à faire dans ce pays où les radios privées sont très présentes sur la scène politique et très actives dans le processus de paix et de réconciliation. Enfin, en République démocratique du Congo, les pourparlers de Sun City ont mis un terme à 5 années d'une guerre meurtrière qui a entraîné la mort de plus de 3,5 millions de Congolais et ont débouché sur la mise en place, entre autres, d'une Haute Autorité des médias (HAM), institution citoyenne d'appui à la transition, dont les compétences élargies englobent les fonctions traditionnelles du régulateur. Installée en juillet 2003, la HAM s'est imposée progressivement comme un acteur central du champ des médias et se trouve aujourd'hui confrontée à la délicate tâche d'organiser les acteurs du secteur mobilisés autour des échéances électorales.

Ces trois instances de régulation sont confrontées à un défi énorme : d'une part, garantir la liberté de la presse dans des contextes où les gouvernants sont peu enclins à lâcher la bride sur le secteur et reviennent fréquemment à la charge pour tancer, voire arrêter ou emprisonner un journaliste, et, d'autre part, contrôler les contenus médiatiques afin de s'assurer du respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information alors même que les tensions restent vives et que la menace de violences entre les communautés persiste. A cela s'ajoutent des contraintes spécifiques : l'immensité du territoire de la RDC où pullulent, dans les provinces, de petites stations de radiodiffusion difficilement contrôlables ; l'alternance au pouvoir au Burundi ravivant les ressentiments, les peurs et le radicalisme de certains discours politiques ; l'extrême difficulté à asseoir un espace de libre expression au Rwanda.

Si ces trois instances rencontrent des problèmes similaires, leurs modes d'action et leurs stratégies diffèrent. Car leur intervention est fortement tributaire de l'ensemble de la politique gouvernementale menée dans le domaine de la communication. Dès lors, leur positionnement dans le champ des médias est révélateur du rôle que les détenteurs du pouvoir public souhaitent voir les médias jouer dans la construction d'une nouvelle stabilité étatique, à l'issue de ces conflits meurtriers qui ont cristallisé les identités. Leurs difficultés de fonctionnement reflètent également les obstacles multiformes (politiques, économiques, culturels) qui entravent le déploiement de médias d'information véritablement libres et responsables.

1. REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : REGULATION A POSTERIORI

La Haute Autorité des Médias (Ham), dont l'existence juridique a été formalisée par une loi du 30 juillet 2004, est une «institution citoyenne d'appui à la démocratie» : son pouvoir est donc largement supérieur à celui de toute autre instance de régulation, quoique transitoire puisque son mandat prendra fin après les élections générales prévues en juillet 2006. Présidée par un journaliste, siégeant au titre de la société civile, elle fonctionne à travers son assemblée plénière, son bureau et 5 commissions spécialisées.⁸ Elle dispose d'un Centre d'écoute et de monitoring qui lui permet d'assurer un suivi des contenus médiatiques diffusés et publiés. Le pouvoir de la Ham est largement renforcé par le soutien financier dont elle a bénéficié de la part des bailleurs de fonds, depuis sa création⁹. Quoique nettement moins appuyée que la CEI (Commission électorale indépendante), la Ham a fait l'objet d'une attention bien supérieure à celle dont bénéficient les 3 dernières institutions citoyennes.¹⁰

1.1. Une tâche titanesque

Toutefois, en dépit des pouvoirs et moyens considérables dont elle dispose, la capacité d'intervention de la Ham est d'emblée limitée par trois facteurs contextuels : d'abord, elle a été créée a posteriori, alors que le champ médiatique audiovisuel privé était déjà très développé puisqu'on comptait, au moment de l'installation officielle de l'instance en 2004, 161 stations de radio privées et plus de 60 chaînes de télévision, réparties sur l'ensemble des 11 provinces.¹¹ Il est donc difficile d'intervenir pour organiser un milieu qui évolue depuis plus de 10 ans presque sans contrainte ; la moindre tentative de

⁸ Il s'agit des commissions Saisine et plaintes; Contrôle et conformité de la publicité; Etudes, promotion et développement; Enregistrement et contrôle des médias; Réglementation et avis.

⁹ La HAM est soutenue entre autre par le Pnud, la coopération allemande, la coopération britannique (via l'Institut Panos Paris), la coopération technique belge, l'Union européenne (via le GRET, Groupe de recherche et d'échange technologique), l'Unesco, la coopération française... 90 % de son budget annuel (s'élevant à environ 540.000 Euros) dépend des partenaires extérieurs ; l'Etat congolais assure à peine 10 % de ses frais de fonctionnement.

¹⁰ Les trois autres institutions citoyennes transitoires sont la Commission Vérité et Réconciliation, la Commission de l'Ethique et de Lutte contre la Corruption et l'Observatoire national des droits de l'Homme.

¹¹ La loi organique de la Ham (loi n°04/017 du 30 juillet 2004) exige, dans son article 15, la délivrance préalable d'une attestation d'enregistrement pour toute entreprise d'exploitation audiovisuelle. A ce jour, toutes les chaînes ne se sont pas encore conformées à cette exigence.

régulation est immédiatement assimilée par les acteurs du secteur à une atteinte à la liberté d'expression.

En outre, l'immensité du territoire rend difficiles le contrôle et le suivi des médias implantés dans les différentes régions. Si la Ham tente, avec l'appui de certains partenaires financiers, d'implanter des antennes dans toutes les provinces, ses capacités d'intervention hors de la ville de Kinshasa sont encore, à ce jour, limitées. Or certaines provinces demeurent des lieux hautement sensibles, livrées à la propagande politique des anciens belligérants. Ainsi, le MLC de Jean-Pierre Bemba a installé des stations relais de sa «Radio Liberté» dans une dizaine de villes de l'Equateur¹² et l'unique alternative à ces antennes locales réside souvent dans la radio humanitaire onusienne Okapi, seule à émettre sur l'ensemble du territoire congolais.¹³

Enfin, la législation qui encadre le champ des médias constitue un troisième obstacle : elle est soit obsolète (l'ordonnance-loi n°81/012 de 1981 fixant le statut des professionnels a été élaborée à un moment où la presse privée n'existait quasiment pas), soit incomplète (la loi sur la presse n°96/002 de 1996 ne réserve pas de dispositions particulières pour le secteur audiovisuel qui évolue sans cahiers de charge). Pourtant, le temps imparti à la Ham étant limité et son action étant centrée sur la préparation des échéances électorales, elle n'a pas pu s'investir dans la réforme législative et réglementaire du secteur. La Ham se trouve dès lors contrainte de réguler alors que le cadre auquel se référer est quasiment inexistant.

A ces trois contraintes s'ajoutent de récurrents conflits de compétence avec le ministère de l'Information et de la Presse qui s'attache à des prérogatives qui lui étaient traditionnellement dévolues et refuse d'admettre la présence et le pouvoir de ce nouvel acteur indépendant. Les querelles incessantes entre les deux institutions n'ont pas favorisé une lisibilité de l'action de l'instance de régulation par les acteurs du champ médiatique. Les péripéties autour de l'émission «un parti un projet» sont, à cet égard, révélatrices : ce programme, parrainé par la Ham dans le cadre de ses missions d'éducation citoyenne préalables aux élections, devait être produit par la RTNC (Radio Télévision nationale du Congo) avec possibilité d'être relayé par des chaînes privées. Le ministère de l'Information et de la Presse a décidé, en juillet 2005, de suspendre cette émission, avant même son

¹² Gbadolite, Gemena, Boende, Mbandaka, Zongo, Bumba, Libenge, Yakoma, Lisala, Karawa (in GRET, Fiche d'identification et état des lieux des radios en RDC, décembre 2005).

¹³ Créée conjointement, en février 2001, par la Fondation Hironnelle (ONG Suisse spécialisée dans l'implantation de médias «humanitaires» dans les pays en conflit et par la MONUC (Mission des Nations Unies au Congo) ce projet vise à suppléer aux carences éditoriales et techniques de la RTNC en mettant à disposition de l'ensemble des citoyens congolais une information rigoureuse et équilibrée. Avec ses 11 centres de productions installés dans chaque province et ses nombreux réémetteurs, la radio Okapi a certes œuvré à la reconstruction de l'unité nationale. Voir son site : www.radiookapi.org.

lancement, au motif qu'il s'agirait «d'une émission de propagande politique qui devrait attendre le lancement officiel de la campagne électorale et être préalablement soumise à son contrôle.» Finalement, le Sénat, interpellé par la Ham, a levé, quelques semaines plus tard, la suspension de l'émission et a explicitement interdit la censure et le contrôle préalables du programme par le ministère.

Outre ces conflits institutionnels externes, le travail de la Ham est souvent paralysé par la composition de nature politique de l'instance : conformément à l'Accord global et inclusif signé à Pretoria en décembre 2002, la Ham intègre des représentants de toutes les composantes présentes au dialogue intercongolais. Constituée sur base du système dit «1+4»¹⁴, la Ham est en proie à des «divisions internes suite à des opinions liées à l'appartenance politique de chacun des animateurs»¹⁵. Dans un contexte où chaque composante politique exerce son emprise sur une ou plusieurs publications, stations de radio ou chaînes de télévision¹⁶, il devient difficile de rappeler à l'ordre les médias qui répercutent la propagande parfois outrancière de groupes politiques représentés au sein de l'instance de régulation.

1.2. La Ham, antidote aux médias de la haine ?

Vu ces difficultés pratiques et institutionnelles, la Ham parvient difficilement à contenir les excès et les dérives des médias congolais. Ancrés dans des maux qui minent le secteur depuis sa libéralisation, ces dysfonctionnements et ces faiblesses récurrents risquent à tout moment de faire basculer la presse dans des discours déstabilisateurs.

Un premier problème réside dans le positionnement éditorial engagé et dénonciateur de la plupart des médias, plus portés sur l'opinion et le sensationnel que sur l'information vérifiée. Un rapport de la South Corporation Journalism, cité par la Ham elle-même, constatait que «90 % des journaux et médias congolais excellent dans l'injure, la diffamation et

¹⁴ Le Président de la République est encadré par quatre vice-présidents qui émanent des forces politiques ou militaires parties prenantes au Dialogue intercongolais, à savoir : le MLC (Jean-Pierre Bemba), le RCD (Azarias Ruberwa), la mouvance gouvernementale (Aboudlaye Yérodiya Ndombasi) et l'opposition politique non armée (Arthur Zahidi Ngoma).

¹⁵ Me Paulin Mbalanda Kisoka et Me Cléo Mashini Mwatha, «La régulation des médias en période électorale : enjeux et difficultés dans le contexte congolais», in *Cahier des Médias pour la Paix*, Institut Panos Paris, 2005, p.59.

¹⁶ Jean-Pierre Bemba, dirigeant du MLC, possède deux chaînes de télévision (Canal Kin et CCTV) ; la mouvance présidentielle peut compter sur la «fidélité» de la RTNC et l'appui de la RTGA (Radio Télévision du Groupe l'Avenir, qui possède aussi un quotidien) et de Digital Congo (qui appartient à la sœur de Joseph Kabila) ; Azarias Ruberwa est proche de la RTP (Radio Télévision Puissance, une station évangélique) et de Afrika TV et Arthur Zahidi Ngoma utilise régulièrement Antenne A (propriété d'un homme d'affaires).

l'incitation à la vengeance des Congolais contre les Congolais». Dès sa première session, la Ham a reçu un nombre considérable de plaintes dénonçant l'intrusion de sentiments de haine dans les médias locaux. Ainsi, dans une émission diffusée par la RTNC le 9 mai 2004, où tous les intervenants s'en prenaient violemment au RCD, l'un d'entre eux a déclaré à l'antenne : «Moi, j'ai un fils rwandais de 40 ans. Si aujourd'hui il se présente devant moi, je vais le bousiller...»¹⁷

Le Vice-Président Azarias Ruberwa (RCD) a moult fois dénoncé la xénophobie de nombreux médias publics comme privés. Certains journaux ont commenté à leur manière les récriminations du Vice Président : «Depuis l'arrivée des Rwandais, écrivait *Le Communicateur* dans son édition du 18 janvier 2005, Ruberwa et ses frères d'ethnie au sommet de l'Etat et des institutions républicaines, on assiste à l'émergence d'un étrange concept, jamais connu des mémoires des Congolais : les médias de la haine. (...) Si Ruberwa était réellement Congolais, il ne nous aurait pas apporté un concept qui trahit clairement ses origines. En vérité, c'est que le concept des médias de la haine est une imposition rwandaise dans le but de faire taire tous ceux qui s'expriment de façon responsable sur les questions de la nationalité.»¹⁸ Les propos remuant la fibre «communautaire» ne concernent pas seulement la défense de la nation congolaise contre les «Rwandais» : ainsi, en janvier 2005, *Le Forum des As* publiait une déclaration des «notables du Bandundu» qui stipulait : «La ville de Kinshasa est à près de 80% le fief politique des ressortissants du Bandundu et l'ancienne province de Léopoldville. Nous recommandons à tous les ressortissants du Bandundu (...) d'être vigilants et solidaires avec nos leaders.»¹⁹ Le facteur régional, ethnique, voire tribal reste très important dans un pays où ce sont souvent les solidarités communautaires qui ont permis de trouver des alternatives à la faillite de l'Etat.²⁰ Les hommes politiques et les médias qui leur sont attachés n'hésitent pas à mobiliser ces sentiments pour se construire une base.

Face à la multiplication des plaintes contre ce type de propos, la Ham a adopté, en février 2005, une Recommandation contre l'apologie de l'ethnicisme et du tribalisme dans les médias. Elle y enjoignait explicitement les professionnels des médias à «traiter l'information relative aux regroupements et aux activités à forte coloration ethnique et / ou tribale avec professionnalisme, dans l'objectivité et la responsabilité» et demandait aux acteurs politiques «de s'abstenir d'abuser du pouvoir des médias audiovisuels

¹⁷ Institut Panos Paris (éd.), *Comprendre les textes juridiques et déontologiques régissant la presse en RDC*, Kinshasa, Imprimerie Mediaspaul, 2006, p.91.

¹⁸ Rapport de monitoring de l'UPEC, 2004, p.9.

¹⁹ *Le Forum des As*, n°2269, 19 janvier 2005, p.4.

²⁰ Voir TREFON, T. (éd.), *Ordre et désordre dans la ville de Kinshasa*, Cahiers africains, L'Harmattan-Musée Royal de l'Afrique Centrale, n°61-62, 2004.

et de la presse écrite pour distiller des messages de nature à soulever les tribus, ethnies ou races contre d'autres communautés ou organisations pour satisfaire leurs appétits de pouvoir».

Si les politiques portent une lourde responsabilité dans les discours de haine, une partie des débordements médiatiques est imputable aux émissions «à téléphone ouvert» qui diffusent en direct les propos d'auditeurs qui appellent pour donner leur point de vue sur diverses problématiques.²¹ Le 18 janvier 2005, le ministre de l'Information et de la Presse, Henri Mova Sakanyi, a annoncé la suspension «jusqu'à nouvel ordre» de toutes les émissions d'expression directe, estimant que les intervenants de ces programmes, au taux d'écoute très élevé, ne pouvaient pas être clairement identifiés alors que leurs propos étaient souvent excessifs, voire diffamatoires. L'Ong de défense de la liberté de la presse Journalistes en Danger (JED) s'est indignée de cette décision qui menaçait de «confisquer des espaces de libre expression du public».²² Le 28 juin 2005, la Ham est à son tour intervenue pour suspendre, pour deux mois, l'émission «Téléchat» de la chaîne TKM (Télé Kin Malebo) suite à «des plaintes et doléances émanant tant des services publics que des particuliers déplorant des débordements divers dans le chef de l'émission.»²³ La Ham constatait que l'émission abusait «du téléphone ouvert, laissant de nombreux intervenants débiter des accusations gratuites, ainsi que des propos violents et diffamatoires...» D'autres suspensions ont été prononcées malgré l'exigence de la HAM de voir de telles émissions animées uniquement par des journalistes professionnels.²⁴

Car la Ham n'a pas de réel pouvoir de contrainte et éprouve des difficultés à rendre ses décisions exécutoires. Ainsi, si elle a favorisé l'adoption d'un «code de bonne conduite» entre partis politiques et médias, adopté en mars 2004, elle n'a pas le pouvoir de rappeler à l'ordre les hommes politiques qui interviennent sur les ondes de manière parfois fort peu éthique... En mai 2005, le Président de la Ham ne pouvait que constater que «certains hommes politiques ne respectent pas le code de bonne conduite» et tâcher de les sensibiliser par le biais de réunions et de conférences de presse²⁵.

²¹ Le succès de ces émissions doit beaucoup au développement de la technologie du téléphone portable qui a permis de révolutionner la circulation de l'information dans des villes où les lignes téléphoniques analogiques sont peu nombreuses et de moins en moins opérationnelles.

²² Cité par Frank Baku, «Les émissions à téléphone ouvert : des dérives difficiles à maîtriser», in *Cahier des Médias pour la paix*, op.cit., p.71.

²³ Ibidem.

²⁴ La Recommandation n°HAM/AP/002/2004 relative aux émissions radio-télévisées à téléphone ouvert stipule que ces programmes sont astreints «au respect de l'éthique et de la déontologie» et ne peuvent être animés que par des «professionnels justifiant d'une expérience certaine et avérée dans le métier de journaliste.»

²⁵ Voir Rapport de la 4^{ème} session ordinaire de l'Assemblée plénière de la HAM, 16-19 mai 2005, p.3.

A plusieurs reprises, comme dans le cas de Raymond Kabala du journal *Alerte Plus*, la Ham a dénoncé des abus de statut de la part d'«un homme politique qui se couvre d'un deuxième statut, celui de journaliste»²⁶. Toutefois, dans un pays où l'octroi de la carte de presse s'est effectué pendant longtemps sur des bases strictement mercantiles, lié au paiement d'une cotisation sans aucune considération déontologique, de telles situations demeurent fréquentes.²⁷

La politisation est aussi largement sensible au sein des médias publics dont la Ham doit contribuer à garantir le caractère pluraliste. Ainsi, l'instance de régulation a maintes fois dénoncé la mainmise sur la chaîne nationale de radio et de télévision du «ministre Mova qui, soit dit en passant, gère au quotidien la RTNC en lieu et place des mandataires désignés»²⁸. La chaîne nationale est effectivement largement favorable au parti présidentiel, auquel le ministre appartient. Interpellée à de multiples reprises au sujet de l'émission «Forum des médias»²⁹, l'instance de régulation a constaté à plusieurs reprises le caractère «partisan et politiquement monocoloré» de ce programme organisé sous forme de table-ronde.³⁰ Elle a fini par en prononcer la suspension pour 1 mois en janvier 2005. Plus récemment, l'instance a dû intervenir pour interrompre la rediffusion en direct et en intégral, sur les ondes de la RTNC, du congrès du parti de la mouvance présidentielle, le PPRD. Modeste Mutinga, Président de la Ham, ne s'est pas privé d'accuser l'administrateur général de la chaîne, M. Kipolongo, de «barrer de manière délibérée l'accès aux médias publics à d'autres courants politiques»; une situation d'autant plus préoccupante à la veille des premiers scrutins pluralistes de l'histoire de ce pays.

Une autre question particulièrement épineuse à gérer pour la Ham est celle des stations de radio et de télévision confessionnelles, essentiellement liées aux Eglises évangéliques dites du «réveil» qui sont omniprésentes sur la scène congolaise. Loin de se limiter à l'évangélisation, ces stations se mêlent à la fois de commerce (les pratiques de certaines églises n'étant pas loin de l'escroquerie) et de politique. En novembre 2004, la Ham a dû intervenir face aux excès de la chaîne de télévision Nzondo TV, propriété du Pasteur Denis Lessie, qui avait diffusé, au cours d'une émission d'expression directe, un

²⁶ Voir Rapport final de la 3^{ème} session ordinaire de l'Assemblée plénière de la HAM, 24-26 février 2005.

²⁷ La Ham a tâché d'enrayer, sans succès, deux autres phénomènes : l'expansion des messages promotionnels pour des produits toxiques (alcools, tabac et produits blanchissants) et la diffusion frauduleuse de films étrangers, pornographiques ou violents à des heures de grande audience. Mais son pouvoir d'injonction sur les opérateurs reste limité.

²⁸ Rapport narratif des activités de la Ham, août-septembre 2005, p.5.

²⁹ Entre autres par Journalistes en Danger qui a adressé, le 14 mai 2004, une plainte à la Ham pour dénoncer cette émission qui «incitait au meurtre».

³⁰ Voir Rapport final de la 1^{ère} session ordinaire de l'Assemblée plénière de la HAM, 29 septembre- 4 octobre 2004.

«message prophétique» de son patron qui appelait à des troubles graves au cas où les élections ne se dérouleraient pas à la date prévue. De même, la Ham a dû prononcer en avril 2005, la suspension de la RTMV (Radio télévision message de vie) «pour diffusion d'un message comportant des incitations à la rébellion et à la violence.»³¹ S'engageant ouvertement dans le champ politique, certaines radios et télévisions confessionnelles soutiennent des politiciens affiliés aux Eglises Evangéliques, comme Azarias Ruberwa, le Vice-Président de la Ham (et ancien propagandiste de Mobutu puis de Laurent-Désiré Kabila) Dominique Inongo Sakombi ou encore le ministre Eugène Diomi.

Un dernière difficulté pour la Ham réside dans la léthargie des associations qui, au sein de la profession, devraient permettre une forme d'autorégulation. L'OMEC (observatoire des médias congolais), un «tribunal des pairs» créé en mars 2004 et qui devrait se prononcer sur les cas de violations de la déontologie journalistiques fonctionne timidement. L'UNPC (Union nationale de la presse congolaise), qui dispose du pouvoir d'octroyer et de retirer la carte de presse et peut donc prendre des sanctions disciplinaires envers les membres déviants, n'est guère plus active. Face à l'absence de réactivité de ces structures, la Haute autorité est régulièrement saisie par des plaignants mécontents de certains contenus publiés ou diffusés par les médias, soulevant des griefs qui relèvent plus de la déontologie professionnelle que de la loi proprement dite.³² Pour se prononcer sur ces cas, la Ham est censée se reposer sur le travail préalable de l'OMEC qui est une émanation du corps professionnel des journalistes. Lors de sa 5^{ème} session ordinaire en septembre 2005, la Ham a toutefois été contrainte «en vue d'éviter la léthargie dans le règlement des litiges soumis à l'OMEC» de décider «de passer outre l'avis de cet organe au cas où cet avis n'est pas transmis à la Ham dans un délai de 7 jours»³³.

Une telle décision a renforcé la crise de légitimité dont la Ham souffre aux yeux de la profession et de ses structures collectives. L'instance de régulation est effectivement perçue non comme un «organisateur du paysage

³¹ Rapport annuel de la Ham, août 2004-juin 2005, p.39. Le directeur de cette chaîne radio-télévisée, le Pasteur Fernando Kutino, a été arrêté le 14 mai 2006, dans l'enceinte de son Eglise «Armée de Victoire». Une campagne menée par son Eglise sous le slogan «S.O.S. Sauvons le Congo» et largement diffusée sur ses antennes serait en cause. Le ministre de l'information et presse a ordonné la suspension de la RTMV.

³² L'article 5 du nouveau Code de Déontologie adopté le 4 mars 2004 fait obligation au journaliste congolais de «bannir l'injure, la diffamation, la médisance, la calomnie, les accusations sans preuves, l'altération de documents, la déformation des faits, le mensonge, l'incitation à la haine (religieuse, ethnique, tribale, ainsi que l'apologie de toute valeur négative) dans la pratique quotidienne de son métier.»

³³ Voir Rapport de la 5^{ème} session ordinaire de l'Assemblée plénière de la HAM (12-14 septembre 2005)

médiatique», mais comme un censeur, un gendarme malveillant du secteur des médias. Les professionnels reprochent au régulateur ses rappels à l'ordre et ses menaces de suspension adressées aux opérateurs audiovisuels dont la situation administrative n'est pas régularisée. Ils estiment excessifs les «blâmes» qu'elle prononce à l'encontre des médias qui ne diffusent pas les droits de réponse ou les rectifications. Ils critiquent ses prises de position sur les infractions à la déontologie professionnelle. Ainsi, quand la Ham a suspendu, en juin 2005, la station Raga Tv, l'accusant de manque d'équilibre dans la couverture d'émeutes qui s'étaient produites dans certains quartiers, elle a empiété sur une question relevant strictement de la déontologie et dont elle aurait pu ne pas se saisir. Plusieurs publications ont aussi été épinglées pour non respect des règles d'éthique et de déontologie : en septembre 2005 par exemple, la Ham a suspendu 6 titres (*Pool Malebo, Le Journal, L'Ouragan, Alerte Plus, Mambenga* et *La Tribune*), dénonçant le silence des organisations professionnelles (dont l'OMEC) face à des faits d'une extrême gravité. Quoique la plupart des griefs de la Ham envers les médias soient fondés, les journalistes, dont les pratiques quotidiennes se sont forgées bien avant la mise en place de cette instance, peinent à accepter ce nouvel arbitre qui impose sa loi.

En outre, les professionnels des médias reprochent à la Ham son incapacité à se soustraire à l'influence du politique. Lorsque, en décembre 2004, les forces rwandaises ont menacé le Congo d'une nouvelle incursion, le Président de la Ham s'est écrié, lors d'une conférence de presse : «Si le militaire a son fusil et ses munitions pour aller au front, le journaliste a sa plume et son micro pour défendre l'unité, l'intégrité et la souveraineté de notre pays.»³⁴ De tels propos ont été jugés inadmissibles par de nombreux professionnels.

Se rendant plus impopulaire que jamais, la Ham a annoncé, en novembre 2005, à la veille du référendum constitutionnel, que les radios privées communautaires et associatives ne seraient pas autorisées à diffuser de l'information politique au cours de la campagne référendaire. Cette décision a suscité un tollé et une réaction musclée de l'ARCO (Association des radios communautaires) qui a déposé un recours le 30 novembre auprès de la Ham.³⁵ Finalement, le 2 décembre 2005, la Ham annonçait que 17 radios, présentant suffisamment de garanties quant à la qualité professionnelle de leurs

³⁴ Conférence de presse du 17 décembre 2004.

³⁵ Dans un communiqué du 18 novembre 2005, Freddy Mulongo, Président de l'ARCO, remarquait : «Les radios associatives et communautaires depuis le début soutiennent et accompagnent le processus électoral à travers les émissions d'éducation civique. (...) Ignorer tout le travail accompli par les 150 radios associatives et communautaires signataires de la Charte de l'ARCO et adhérentes aux 10 commandements des radioteurs avant, pendant et après les élections, est une mauvaise foi manifeste de la Ham.»

productions, étaient autorisées à couvrir le scrutin.³⁶ Toutefois, la couverture médiatique de la campagne référendaire a confirmé les craintes antérieures en révélant la faiblesse des compétences de ces stations. Suite au scrutin, la Ham a suspendu, le 29 décembre 2005, pour un mois, les émissions de débat politique de sept chaînes de télévision privées accusées d'avoir participé «illégalement» à la propagande référendaire. Elle a également adressé un «blâme sévère» à des chaînes de radio, des stations de télévision et des organes de presse écrite qui ont violé les principes d'impartialité et d'équilibre dans le traitement de l'information.³⁷

Le principal défi pour la Ham reste d'ailleurs d'assurer la responsabilité des médias face aux enjeux électoraux étant donné l'existence d'une «multitude de médias dont certains ont été créés pour des besoins propagandistes et électoraux et étant donné le nombre élevé de courants politiques antagonistes, l'ampleur des divisions ethniques et tribales.» Car, vu «le niveau de détérioration des infrastructures de transport, l'absence criante de moyens de communication, les médias constituent le seul moyen d'atteindre le grand public et deviennent la proie des politiciens.»³⁸ Des politiciens souvent prêts à tout pour se faire élire... Un journaliste de Radio Maendeleo à Bukavu témoignait récemment : «La plupart d'entre-nous savent trop de choses sur les actions passées de ceux qui nous dirigent aujourd'hui et qui feront tout pour nous faire taire de peur que nos déclarations ne pèsent

³⁶ Il s'agissait de Radio Kilimandjaro (Kasaï occidental), Fraternité Bwena Muntu (Kasaï Oriental), Tomisa (Bandundu), Maendeleo (Sud-Kivu), Amani (Province Orientale), Canal Révélation (Province Orientale), Moto (Nord Kivu), Sauti ya Inchi (Nord Kivu), RCK de Lubumbashi et Kamina (Katanga), RCL de Kolwezi (Katanga), Réveil FM et Elikya (Kinshasa), RALIK de Mbandaka, Lisala et Gbadolite (Eqauteur). Voir "Addendum à la directive de la Haute Autorité des médias n°HAM/AP/056/2005 du 18 novembre relative à la propagande référendaire à travers les médias".

³⁷ Les émissions suspendues étaient Télé Chat (RTKM), Autres vérités (RTMV), Palmarès politique (RTP), Je dénonce et je revendique (RLTV), Quatre vérités (RLTV), Questions de l'heure (CEBS), Aux dernières nouvelles (CEBS) et Leçon radiotélévisée (RATELKI). En outre, le rapport du CEMPC sur lequel s'appuie la Ham a noté un déséquilibre en faveur du «oui» dans les journaux parlés et télévisés de RTGA, Tropicana TV, CCTV, Antenne A, Horizon 33, Top Congo FM et Digital Congo et dans les programmes de CMB, Global TV et CEBS. Un déséquilibre en faveur du «non» a, par contre, été constaté dans les chaînes RTMV, RTKM, RTP et RLTV. Pour la presse écrite, sur les dix quotidiens ciblés, un déséquilibre en faveur du «oui» a été constaté dans les colonnes de *La Référence Plus*, *Forum des As*, *Le Potentiel*, *L'Avenir*, *L'Observateur* et un déséquilibre en faveur du «non» dans *Le Phare* et *La Tempête des Tropiques*. Seuls *Le Palmarès* et *La Prospérité* ont reçu de la part de la Ham un satisfecit pour avoir respecté le principe d'équilibre.

³⁸ Me Paulin Mbalanda Kisoka et Me Cléo Mashini Mwatha, "La régulation des médias en période électorale : enjeux et difficultés dans le contexte congolais", in *Cahier des Médias pour la Paix*, op.cit., p.57.

trop dans la balance des élections.»³⁹ Un de ses confrères renchérisait : «Ils nous distribueront beaucoup d'argent pour nous rendre amnésiques !»

Tenant compte de l'extrême pauvreté dans laquelle survivent les médias congolais et consciente du fait qu'une campagne électorale qui laisserait à tous les candidats la possibilité d'acheter directement des espaces promotionnels dans les médias aboutirait à une visibilité exclusive des candidats nantis, la Ham a élaboré un programme visant à assurer une présence égale de tous les candidats dans les médias : elle est actuellement à la recherche, auprès des partenaires financiers, de moyens suffisants pour permettre la mise en œuvre de ce programme. Il est bien évident qu'une telle démarche est bien loin des champs de compétences traditionnels d'une instance de régulation, mais la complexité de la situation congolaise fait primer le pragmatisme sur la logique institutionnelle. C'est sans doute également dans cet esprit que devra travailler, d'ici quelques mois, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) qui succédera à la Ham à la fin de la transition. Dans un contexte où tous les facteurs susceptibles de conduire les médias à des comportements de mobilisation régionalo-ethniques demeurent présents, le régulateur restera sans doute encore longtemps absolument nécessaire, mais largement impuissant.

2. BURUNDI : DES REGULES PLUS FORTS QUE LE REGULATEUR

La situation burundaise tranche avec celle de son grand voisin occidental. Alors que le paysage radiophonique burundais est sans doute moins diversifié que celui de RDC (il existe une dizaine de radios privées dont 5 seulement présentent des programmes d'information)⁴⁰, il est marqué par un plus grand professionnalisme et l'intervention importante des bailleurs de fonds dont l'attention s'est portée davantage sur les stations de radio elles-mêmes que sur l'instance de régulation, peu opérationnelle. Le CNC peine d'ailleurs à trouver les moyens d'un fonctionnement minimal, recevant au compte-goutte matériel et fonds de subsistance de la part du Chef de l'Etat. Alors qu'il existe depuis 1992, ce n'est qu'en début 2000 que le CNC a pu initier ses premières activités réelles grâce à l'obtention d'un siège et à l'appui

³⁹ Cité par NAMUJIMBO, D., "Elections en RD Congo : Les candidats craignent les journalistes et les activistes", agence Syfia Grands Lacs, mai 2006.

⁴⁰ Voir les articles de PALMANS E. dans les éditions précédentes de l'Annuaire des Grands Lacs : "La liberté de la presse au Rwanda et au Burundi" (Annuaire 2002-2003), "Les médias audiovisuels au Burundi" (Annuaire 2003-2004), "Médias et Elections au Burundi : l'expérience de 1993 et perspectives pour 2005" (Annuaire 2004-2005).

technique et matériel d'un partenaire étranger.⁴¹ Avec un budget de 14 millions de F.Bu (11.600 Euros) par an, octroyé directement par la Présidence, il ne dispose pas de véhicule et son personnel est tout à fait restreint (un Secrétaire permanent et une dactylographe). S'y ajoutent quatre personnes recrutées temporairement pour assurer le monitoring des médias, grâce à l'aide financière d'une ONG internationale. Sa composition demeure ambiguë, puisque trois des membres du Conseil sont des patrons de médias et deux des porte-parole de partis politiques.

Reconnu par la nouvelle Constitution adoptée en 2005 comme une instance administrative autonome, le CNC se voit doté d'un «pouvoir de décision notamment en matière de respect et de promotion de la liberté de la presse et d'accès équitable des diverses opinions politiques, sociales, économiques et culturelles aux médias publics.»⁴² Toutefois, étant donné ses faibles capacités matérielles, on ne peut pas considérer le CNC comme une instance capable d'organiser véritablement le paysage médiatique, car il est confronté à des intervenants, en tout cas dans le secteur radiophonique, bien plus nantis et puissants que lui, disposant en outre d'une assise populaire indéniable.

2.1. Des radios pour la paix

Ce sont des médias eux-mêmes, et surtout des nouvelles radios privées, que sont issus les dynamiques et les réflexes professionnels qui, depuis 10 ans, ont mis fin aux dérives journalistiques ethnicistes pour mettre les médias burundais «au service de la paix»⁴³. Comme l'explique l'actuel directeur de Radio Isanganiro, Mathias Manirakiza, «dans un contexte de conflit armé vieux d'une dizaine d'années, il s'agissait dès lors de rapprocher deux communautés divisées par un contentieux de sang. Pour y parvenir, il fallait briser les tabous, oser dire.»⁴⁴ La devise de sa radio est d'ailleurs : «Le dialogue vaut mieux que la force».

Un premier élément important dans la genèse de cette démarche volontariste des journalistes burundais a résidé dans l'appui financier et matériel de nombreux bailleurs de fonds. CCIB FM, première radio privée, créée en 1995, liée à la Chambre de Commerce et d'Industrie, a bénéficié de

⁴¹ L'Institut Panos Paris a appuyé le CNC d'une part par l'encadrement d'un expert confirmé (le président de l'instance de régulation du Burkina Faso), d'autre part en équipant le centre de monitoring. Les premiers rapports d'écoute ont été publiés en septembre 2004.

⁴² Constitution de la République du Burundi, 18 mars 2005, article 284.

⁴³ Voir MFURANZIMA, G., "Le pluralisme radiophonique au service de la paix", in *Cahier des médias pour la paix*, op.cit., p.49.

⁴⁴ Propos recueillis par BURTON, C., *Débat autour du concept de journalisme de paix*, Mémoire en Information et Communication, Université Libre de Bruxelles, 2006, p.46.

l'appui initial de la coopération française. Radio Umwizero (qui deviendra Bonesha FM) a été mise sur pied en 1996 avec l'appui d'ECHO le programme d'aide humanitaire de l'Union Européenne, sous l'impulsion de Bernard Kouchner. La Radio publique africaine (2001) a bénéficié de financements de la Fondation Ford, de l'Unesco et du Pnud. Radio Isanganiro (2003) a été appuyée pendant 3 ans par l'Ong Search for Common Ground. Radio Renaissance (2004) est un projet de la Fondation Martin Luther King, soutenu par le philosophe médiatique français Bernard-Henri Levy. Nul doute que ces différents appuis financiers, matériels et moraux ont constitué un atout pour garantir l'indépendance de ces stations et casser le lien pervers existant jadis entre médias et partis politiques.

Ces radios ont toutes affirmé très tôt leur volonté d'œuvrer à la réconciliation entre les communautés du Burundi, ainsi qu'à l'instauration d'une plus grande compréhension et d'une confiance mutuelle. Un travail pionnier a été effectué, dès 1995, par le Studio Ijambo, un centre de production animé par l'Ong américaine Search for Common Ground, spécialisée dans l'élaboration de stratégies de communication et d'information au service de la «transformation du conflit» et de la réconciliation. Alors que la seule radio présente au Burundi était alors la radio nationale (RTNB), le Studio Ijambo a commencé à produire des programmes magazines pluralistes, donnant la parole aux différentes composantes de la population burundaise, qui ont trouvé leur place sur les ondes nationales. Lors de la création des radios privées, les nouvelles stations se sont mises à leur tour à relayer ces productions (d'information et de divertissement)⁴⁵ dont certains estiment qu'elles ont eu un impact non négligeable sur l'orientation éditoriale générale de ces radios naissantes.⁴⁶ Un programme phare du Studio Ijambo a longtemps été «Ikingi y'Unbuntu» (Les Héros) qui mettait en avant l'histoire de personnes anodines qui, durant les massacres survenus entre 1993 et 1996, avaient risqué leur vie pour cacher ou sauver des membres de l'autre ethnie.⁴⁷

⁴⁵ Cette diffusion a constitué un appui important pour les radios car le Studio Ijambo achetait le temps d'antenne nécessaire à la diffusion de ses programmes. Le programme phare du Studio ont longtemps été le feuilleton radiophonique «Ababanyi Ni Twebwe» (Les voisins c'est nous-mêmes).

⁴⁶ D'autres studios de production sont aujourd'hui présents à Bujumbura : le Studio Tubane (créé en 1996 à Bruxelles et transféré à Bujumbura en 2000), le studio de l'ONUB (mission des Nations Unies au Burundi), créé en 2004, IRIN Radio (Intergated Regional Information Network qui émane du bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies – OCHA). Ces deux derniers projets, liés à la présence de l'ONUB, ne sont pas destinés à durer.

⁴⁷ Une évaluation externe indépendante menée pour Search for Common Ground au Burundi en avril 2002 mentionnait que 65 % des Burundais interrogés estimaient que ce programme leur avait rendu la conviction qu'une coexistence pacifique était possible et 46 % déclaraient qu'elle leur avait fait changer leur perception de l'autre ethnie.

Au-delà de cette option de promotion d'un message de paix et de réconciliation, une des réussites majeures du Studio Ijambo a consisté à parvenir à faire travailler ensemble, au sein d'une même équipe, des journalistes hutu et tutsi qui, jusque là, avaient souvent des perceptions irréconciliables sur le conflit en cours. Bryan Rich, fondateur et premier directeur du Studio, constatait à l'époque : «Le principe rigide de loyauté familiale et d'identification ethnique et régionale signifie que les journalistes burundais doivent affronter une pression énorme pour arriver ne fut-ce qu'au degré de la plus basique objectivité.»⁴⁸ Confiant les reportages de terrain à des équipes «ethniquement mixtes», les responsables du Studio ont amené les journalistes à s'ouvrir progressivement au point de vue de l'«Autre» et à se dégager de leurs préjugés respectifs. A leur suite, les fondateurs des radios privées se sont également entourés d'équipes pluriethniques.

Une autre préoccupation, devenue majeure dans toutes les stations, a résidé dans le fait de donner systématiquement la parole à la majorité silencieuse du pays. Comme le souligne Marie-Louise Sibazuri, auteur d'un feuilleton radiophonique produit par le Studio Ijambo, «dans les pays en guerre, la majorité des gens veulent la paix et y oeuvrent individuellement. Mais il n'existe pas d'espace public pour exprimer cette envie de paix : c'est une majorité silencieuse.»⁴⁹

La Radio Publique africaine (RPA), tout particulièrement, a d'emblée choisi de se positionner comme «la voix des sans voix» en tendant le micro aux composantes les plus démunies de la société. «Par sa liberté de ton, cette radio a violé bien des tabous (...). Cette audace lui a valu d'être régulièrement menacée depuis 2002 par des hommes forts de la République, mais a aussi forcé l'admiration des auditeurs.»⁵⁰ Pour concrétiser cette volonté de s'ouvrir aux points de vue de la société, les radios sont devenues de ferventes adeptes des émissions à «micro ouvert» et de la collecte de points de vue sur le terrain, sans que l'on ait à déplorer trop d'excès dans une tradition peut-être trop longtemps marquée par l'autocensure et une prudence extrême. Radio Isanganiro a lancé ainsi un programme basé sur les contributions de correspondants locaux qui, dotés de téléphones portables, animent des débats dans les campagnes burundaises.⁵¹

La volonté de donner la parole à tous a également amené les radios privées, la RPA la première, à tendre le micro aux chefs des mouvements rebelles. Cette question s'est rapidement muée en un enjeu central autour duquel s'est construite l'affirmation des radios privées comme contre-pouvoir,

⁴⁸ USAID, "Greater Horn of Africa Peacebuilding Project: Media intervention in Peacebuilding in Burundi: The Studio Ijambo experience", September 2000, p.9.

⁴⁹ Propos recueillis par BURTON C., op.cit., p.39.

⁵⁰ MFURANZIMA, G., in *Cahiers des Médias pour la Paix*, op.cit., p.49.

⁵¹ PALMANS, E., "Les médias audiovisuels au Burundi", op.cit., p.103-104.

suscitant des conflits avec l'instance de régulation et le ministère de la communication. Entre 2003 et 2005, Radio Bonesha, RPA et Radio Isanganiro ont été inquiétées de nombreuses fois pour avoir permis aux représentants des différentes rébellions armées de s'exprimer sur leurs ondes.⁵²

Plusieurs bras de fer se sont engagés entre les radios privées et le CNC et, jusqu'à présent, tous se sont soldés par la défaite de l'instance de régulation, incapable de résister au pouvoir mobilisateur de radios. Un des exemples le plus marquant réside dans l'affrontement entre la RPA et le régulateur en juillet 2005, en pleine période électorale, qui a abouti à la démission du Président du CNC Jean-Pierre Manda⁵³. Le 8 juillet 2005, lors d'une conférence de presse, le Président du CNC avait rappelé à l'ordre la RPA, accusée d'avoir couvert en direct les meetings électoraux de deux partis politiques (le CNDD-FDD et le MRC), privilégiant ainsi ces formations spécifiques. Le directeur de la RPA, Alexis Sinduhije, avait réagi à cette remontrance par des propos très vifs tenus sur les ondes de sa station, taxant les membres de l'instance de régulation d'incompétence et d'ignorance du métier de journaliste. Le 14 juillet, le CNC annonçait la suspension de la licence d'exploitation de la RPA pour une durée indéterminée, entre autres pour avoir diffusé «des propos diffamatoires, injurieux, offensants et portant atteinte à l'honneur et à la dignité du Conseil national de la Communication, de ses membres en général et de son Président en particulier». Le directeur de la RPA a alors décidé d'ignorer la décision et la station a poursuivi ses émissions⁵⁴. Le 22 juillet, la police burundaise a procédé à la fermeture de force de la RPA, suscitant le mécontentement de l'ensemble des acteurs du champ radiophonique (radios privées et associations professionnelles) qui ont relayé largement la colère du directeur de la RPA.⁵⁵ Le 26 juillet, Jean-Pierre Manda remettait sa démission au président de la République «pour convenance personnelle», après avoir autorisé la RPA à reprendre ses

⁵² Ibidem.

⁵³ Il faut noter que cet épisode suivait un premier affrontement ouvert entre la RPA et le CNC, en février 2005 : suite à la suspension pour 48 heures des émissions de la RPA par le CNC, les journalistes et le directeur de la RPA s'étaient exprimés violemment sur leur antenne contre l'instance de régulation dont les membres étaient accusés d'être des «ennemis de la nation» (inyankaburundi).

⁵⁴ Suite à la médiation de 3 associations professionnelles (l'ABR – association burundaise des radiodiffuseurs, l'ABJ – association burundaise des journalistes et l'OPB – observatoire de la presse burundaise), la RPA a accepté de suspendre ses émissions le 18 juillet dans l'attente de l'annulation de la mesure de suspension par le CNC ; toutefois, ce dernier ne s'étant pas exécuté, comme convenu au cours de la médiation, la RPA a repris ses émissions le 21 juillet.

⁵⁵ Les associations professionnelles avaient toutefois reconnu que le comportement de la RPA n'était pas irréprochable et avaient appelé la radio à rester dans le cadre strict de la déontologie professionnelle.

émissions. Alexis Sinduhije a alors déclaré : «nous espérons qu'on va mettre à sa place un homme valable qui aide réellement la presse burundaise à progresser»⁵⁶ : déclaration d'un vainqueur conscient de son pouvoir...

Après la démission du Président du CNC et la nomination d'un successeur plus consensuel (Thadée Siryuyumusi, Directeur général des Publications de presse burundaise, entreprise éditrice des titres gouvernementaux), les relations de la RPA avec l'instance de régulation se sont apaisées. En septembre 2005, un rapport du CNC soulignait que la RPA avait «beaucoup contribué au bon déroulement des élections des chefs et des conseillers de collines et de quartiers. En effet, cette station a fait remarquer des irrégularités liées surtout à l'organisation des élections...»⁵⁷

2.2. Facteur ethnique et échéances électorales

Dans un pays sortant d'une longue histoire de massacres et de violences intercommunautaires, la gestion de l'information peut s'avérer particulièrement délicate, surtout lorsque le débat politique est violent. Ainsi, en 2004, le CNC reprochait à Radio Bonesha d'avoir diffusé «des propos de certains politiciens, surtout les responsables des partis politiques, qui mettent en jeu la stabilité de la population. La conséquence a été qu'une partie de la population des régions proches des frontières du Burundi s'est réfugiée dans des pays voisins.»⁵⁸ De même, la RPA était accusée d'avoir fait écho à «la radicalisation des positions politiques (...) qui n'a fait que créer des situations de crispation et des dérives dangereuses en l'occurrence la fuite des populations vers les pays frontaliers.»⁵⁹

Si les radios burundaises ont tâché de prendre leur distance avec le radicalisme politique et se sont positionnées à contre-courant de la menace ethniciste, la presse écrite a éveillé la vigilance du CNC qui lui a accordé une attention particulière étant donné la sinistre expérience des «journaux de la haine» qui ont sévi de 1993 à 1996.⁶⁰ A plusieurs reprises, l'instance de régulation a pointé du doigt l'agence d'information privée *Net Press*, accusée de proximité avec les extrémistes pro-Tutsi. En août 2002, le CNC avait interdit aux sites Internet des médias burundais d'héberger «des documents ou

⁵⁶ Cité par NTIRANYUHURA, D., «Bras de fer entre une radio privée et le CNC», in *Cahier de médias pour la paix* n°4, p.56.

⁵⁷ Rapport d'écoute des élections collinaires du 23 septembre 2005 au Burundi : cas de la RPA

⁵⁸ Rapport d'activités du CNC pour l'année 2004, p.41.

⁵⁹ Ibidem, p.34.

⁶⁰ La presse écrite est très réduite au Burundi. En décembre 2004, deux titres paraissaient de manière régulière : *Le Renouveau* et *Ubumwe* (organes gouvernementaux) et *Ndongezi* (de l'Eglise Catholique). Quelques bulletins privés (*L'Arc en Ciel*, *Umuntu Lumière...*) paraissaient de manière sporadique. Quatre agences de presse, dont trois privées (*Net Press*, *Aginfo* et *Zoom net*) et une publique (*ABP*), proposent également un service d'information en ligne et par fax.

autres communiqués d'organisations politiques faisant la propagande de la haine et de la violence» suite à la publication par *Net Press*, de communiqués virulents émanant de mouvements d'opposition. Le CNC avait alors menacé de fermer l'agence *Net Press* si elle ne cessait pas «toute reproduction de document ou déclaration (...) portant atteinte à la paix et à la sécurité publique».⁶¹ Le 5 juillet 2003, Jean-Claude Kavumbagu, directeur de l'agence, était arrêté et accusé d'outrage aux autorités pour avoir placé sur le site de *Net Press* un lien vers le site d'Agora, une organisation burundaise basée en Europe du Nord, sur lequel le Président de la transition, Domitien Ndayizeye, et d'autres dignitaires du régime étaient qualifiés de «génocidaires et putschistes» aux mains entachées du «sang des innocents». Jean-Claude Kavumbagu avait été libéré cinq jours plus tard. En 2005, le CNC a suspendu pour une semaine l'agence *Aginfo* pour «incitation au soulèvement de l'armée». Toutefois, la portée de ces agences et de leurs éventuels excès reste limitée. En effet, elles ne comptent qu'une poignée d'abonnés (*Net Presse* en revendique 350, *Aginfo* 80 et *Zoom.net* 50) dont aucun média d'information.

Toutefois, étant donné la sensibilité de la question des appartenances, les échéances électorales de 2005⁶² ont constitué une étape à haut risque dans l'évolution politique du Burundi. Contrairement à la stratégie récemment imposée par son voisin rwandais, l'Etat burundais a fait le choix de l'institutionnalisation politique de l'appartenance ethnique, clairement stipulée à côté du nom de chaque candidat sur les listes électorales. Cette option n'a pas manqué de poser des problèmes dans un contexte où il n'existe aucun moyen objectif de valider l'appartenance (ni la langue, ni la religion ni la région d'origine, ni un quelconque trait culturel ou matériel ne peut différencier les Hutu des Tutsi). De nombreuses réclamations ont été enregistrées dont toutes n'ont pas pu être traitées avant les scrutins. Plusieurs hommes politiques ont abondamment recouru à l'ethnie comme argument électoral. Comme le signalait un rapport de la mission d'observation électorale de l'Union européenne, on ne peut nier que le débat politique de la campagne «s'est parfois accompagné d'une rhétorique ethnique, xénophobe et historique qui, en plus de constituer des écarts graves au code de conduite sur lequel s'étaient engagés tous les partis en compétition, ont bénéficié d'une large diffusion»⁶³.

Car, en dépit de ses moyens de fonctionnement très limités, le CNC avait tenu à exercer son mandat au mieux lors des échéances électorales de 2005 et à élaborer, entre autres, un Code de bonne conduite des partis politiques et des médias. Trois autres textes fixant les conditions d'accès des

⁶¹ Reporters sans Frontières, Rapport 2003.

⁶² Voir REYNTJENS, F., "Briefing: Burundi: A Peaceful Transition After a Decade Of War?", in *African Affairs*, 2006, vol.105, no. 418, p.117-135.

⁶³ Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, juillet 2005, p.3.

partis aux médias et les modalités d'organisation de la couverture médiatique des scrutins ont été adoptés par le CNC, posant un cadre clair au travail des journalistes.⁶⁴ D'autre part, le CNC a assuré le monitoring des principaux médias tout au long de la campagne et des votes, produisant des rapports détaillés réguliers.

Démontrant une fois encore qu'ils avaient une longueur d'avance non seulement sur le régulateur mais aussi sur les politiques, les radios ont à nouveau manifesté leur capacité de solidarité et leur maturité en s'organisant au sein d'une «Synergie des médias», mettant en commun leurs ressources humaines (65 journalistes issus de 7 médias différents pour le référendum constitutionnel du 26 février 2005 ; 140 journalistes provenant de 10 médias pour les législatives du 4 juillet 2005) et matérielles pour assurer une présence médiatique sur l'ensemble du territoire. La Synergie a permis la mise en place d'un réseau de correspondants couvrant une centaine des 117 communes du pays, réalisant des émissions communes diffusées sur toutes les antennes.⁶⁵ Dénonçant la présence de cartes frauduleuses, épinglant des membres de partis politiques qui tentaient d'influencer les votants dans certains bureaux, révélant l'absence d'encre indélébile dans d'autres, ces journalistes ont joué un rôle crucial dans le suivi du processus électoral, du déroulement des scrutins aux opérations de dépouillement, obligeant souvent la CENI à prendre des mesures appropriées. Par exemple, dans le cantonnement de Buramata, 3.000 ex-combattants ont exprimé leur volonté de voter alors qu'il n'y avait pas de bureau de vote. Le bulletin d'information de la Synergie s'est emparé de cet incident et, immédiatement après sa diffusion, le président de la CENI faisait mettre en place deux bureaux à cet endroit.⁶⁶ Le rapport de la mission d'observation électorale de l'Union européenne concluait clairement que la Synergie avait «permis d'assurer la couverture des phases cruciales du processus électoral, de décourager les fraudes et d'augmenter la transparence du scrutin.»⁶⁷

⁶⁴ Il s'agit de la décision n°100/CNC/50/05 du 16 mai 2005 fixant les conditions de l'égal accès des partis politiques et des candidats indépendants aux médias pendant la période électorale, de la décision n°100/CNC/06/05 du 16 mai 2005 fixant les modalités d'organisation de tranches spéciales réservées aux partis politiques et candidats indépendants au niveau des médias pendant la période électorale et de la décision n°100/CNC/07/05 du 16 mai 2005 portant respect des principes du pluralisme et de l'équilibre de l'information par les médias pendant la période électorale.

⁶⁵ La Synergie a permis la réalisation et la diffusion de 102 éditions conjointes (d'une trentaine de minutes) en français et en kirundi lors des différentes échéances : référendum (16), communales (24), législatives (26), sénatoriales (16) et collinaires (20).

⁶⁶ "Rapport d'évaluation de la Synergie des médias pendant la couverture des campagnes électorales burundaises", Bujumbura, Janvier 2006, p.4.

⁶⁷ Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, p.4.

En outre, tout au long de cette année marquée par ces échéances cruciales, les radios ont oeuvré «à la sensibilisation de la population, à son éducation à la citoyenneté, à travers des émissions interactives, des chansons des burundais ou des étrangers, des sketches.»⁶⁸. Le CNC a officiellement félicité les stations pour la qualité du travail accompli.

Ces performances radiophoniques doivent beaucoup, cela a été souligné, aux moyens dont les journalistes disposent grâce à l'appui de partenaires étrangers. Le Burundi est effectivement devenu un véritable laboratoire pour les ONG qui se préoccupent de «journalisme de paix»⁶⁹, c'est-à-dire de faire des médias des instruments de promotion de la réconciliation. Les budgets annuels des stations sont assez confortables : 240.000 \$ pour Bonesha FM, 430.000 \$ pour Isanganiro, 800.000\$ pour la RPA.⁷⁰ Une grande partie de ces moyens sont réunis grâce au parrainage d'émissions par des bailleurs de fonds et ONG présentes localement.⁷¹

Quel contraste avec le budget dérisoire du régulateur ! Un rapport de l'équipe de monitoring du CNC soulignait, pour expliquer la faible consistance de son travail d'observation et de suivi des médias, l'absence d'un moyen de déplacement («l'équipe ne peut pas assurer la permanence jusqu'à la fermeture des stations, elle est donc obligée de rentrer après le journal de 18 heures») et les coupures d'électricité («des fois pendant toute la journée»), paralysantes en l'absence d'un groupe électrogène. A plusieurs reprises, le CNC a d'ailleurs demandé explicitement aux pouvoirs publics de le doter de moyens un peu plus conséquents. Mais il demeure l'objet d'un désintérêt politique ostensible. «Une haute personnalité de l'Etat aurait confié qu'à défaut de pouvoir contrôler l'instance de régulation, aucun parti ou mouvement politique n'en voit la nécessité»⁷², rapporte un expert de la régulation.

Toutefois, le bien-être relatif des régulés, gage partiel de la qualité professionnelle de leurs prestations, pourrait ne pas se prolonger très longtemps. «Maintenant que la paix est retrouvée, écrit le représentant de l'Institut Panos à Bujumbura, Cyprien Ndikumana, l'inquiétude exprimée par

⁶⁸ Rapport d'écoute des élections collinaires du 23 septembre 2005 au Burundi : cas de la RPA.

⁶⁹ Sur cette notion, issue du monde anglo-saxon et largement discutée dans le milieu professionnel, voir les travaux de Jake Lynch, Annabel McGoldrick et Ross Howard.

⁷⁰ Les stations plus petites (Radio Culture, Radio Renaissance, CCIB FM), de même que les radios scolaire (Radio Nderagakura) et les confessionnelles (Radio Mariya et Radio Ivyizigiro), ne disposent en général pas d'émetteurs relais dans les province et ont des budgets annuels plus restreints.

⁷¹ Pour une analyse détaillée des budgets des radios burundaises, voir l'"Etude sur les avantages fiscaux à accorder à la presse au Burundi" (Jean-Claude Nkurunziza et Me Didace Ndikumana), septembre 2005.

⁷² TIAO, L., "Problématique de la régulation de l'Information au Burundi et au Rwanda", in *Cahier des médias pour la paix*, op.cit., p.90.

les responsables de radio réside au niveau d'un éventuel retrait des bailleurs de fonds. La question sera donc de savoir comment survivre après leur départ.»⁷³ La guerre a constitué le berceau des radios burundaises ; si celles-ci n'ont pas mis fin au conflit, elles ont en tout cas joué un rôle primordial pour rendre le dialogue possible et, par là même, pour changer la perception mutuelle des communautés et faire apparaître la guerre comme une absurdité. Si la guerre leur a rapporté gros, la paix pourrait bien à présent leur coûter cher... Or, comme le montre l'exemple congolais, la paupérisation des médias peut avoir des conséquences dommageables pour la qualité professionnelle, mais aussi l'intégrité et l'indépendance des journalistes. Alors que les journalistes congolais sont souvent méprisés par la population pour leur indigence, leur course au 'coupage', voire leur corruption, être journaliste au Burundi est une fierté. Et il est crucial que cette conscience professionnelle positive demeure car elle est constituée déjà un élément favorable à une régulation performante.

3. RWANDA : REGULER OU RESTREINDRE LA LIBERTE D'EXPRESSION ?

Ayant connu une des expériences les plus sinistres et traumatisantes d'utilisation d'un média de masse pour faciliter l'exécution de crimes contre l'humanité, le Rwanda pose au régulateur des problèmes particulièrement épineux quant à la gestion de liberté d'expression.⁷⁴ «Comment un régime qui aspire à remplacer une dictature totalitaire raciste par une démocratie pluraliste multi-ethnique peut-il concilier le respect de la liberté de la presse et la nécessité d'empêcher le retour de la propagande génocidaire ?»⁷⁵ Telle paraissait être l'équation au lendemain du génocide... Et elle n'a fait que se complexifier depuis 10 ans.

Dans un premier temps, après le génocide de 1994, des mesures radicales ont été prises pour encadrer la renaissance du paysage médiatique sinistré et meurtri puisque pas moins de 49 journalistes avaient été exécutés au cours des massacres. La presse écrite privée, qui a payé le plus lourd tribut, a

⁷³ NDIKUMANA, C., «Etat du paysage médiatique au Burundi », document interne à l'Institut Panos paris, mai 2006, p.3.

⁷⁴ Pour la première fois dans l'histoire, des journalistes ont été jugés par un tribunal pénal installé par la communauté internationale pour différents chefs d'accusation dont : entente en vue de commettre un génocide, crimes contre l'humanité, incitation publique et directe à commettre un génocide. Hassan Ngeze (éditeur responsable de la revue extrémiste *Kangura*), Ferdinand Nahimana (directeur de la RTLM) et Jean-Bosco Barayagwiza (un des fondateurs de la RTLM) ont été reconnus coupables et condamnés en décembre 2003 à des peines allant de la perpétuité à deux ans de prison.

⁷⁵ Reporters sans Frontières, «Rwanda : l'impasse ? La liberté de la presse après le génocide», juillet 1994, p.3-4.

recommencé à paraître dès la fin du conflit. En une année, plus de vingt nouveaux titres ont vu le jour. Alors que le ministre de l'Information alors en poste, Jean-Baptiste Nkuliyingoma, proclamait l'attachement du nouveau gouvernement à la liberté de la presse et d'expression⁷⁶, plusieurs partenaires étrangers se sont employés à appuyer financièrement les organes de presse qui revoyaient le jour, tout en s'entourant de précautions particulières. Ainsi, pour ceux bénéficiant d'un soutien de Reporters sans Frontières, un contrat signé avec l'association de défense de la liberté de la presse stipulait que «les bénéficiaires de l'aide s'engagent à ne divulguer aucun message susceptible d'attiser la haine ethnique.» Toutefois, la survie était difficile pour ces publications qui évoluaient dans un pays économiquement anéanti.

Le secteur radiophonique est resté soumis à un monopole de l'Etat, alors que le spectre de la RTLM hantait tout discours des nouvelles autorités sur le journalisme et ses pratiques. Comme le soulignait un rapport d'une organisation régionale de défense des droits de l'homme, «On rappelle à l'envi que le génocide a été le fruit d'une propagande orchestrée par des médias. La prudence est donc de rigueur.»⁷⁷ En 1995, trois demandes d'octroi de licences d'émission ont été refusées par le nouveau gouvernement qui estimait n'avoir aucune garantie que les promoteurs des projets n'étaient pas liés d'une quelconque façon aux milieux génocidaires.⁷⁸ Radio Minuar, projet des Nations Unies, a toutefois reçu une autorisation temporaire d'émettre en FM sur Kigali pendant 4h par jour jusqu'au retrait des casques bleus.

Par ailleurs, le pouvoir manifestait sa volonté de mettre fin à toute discrimination sur base de l'ethnie. Ainsi, la radio nationale a procédé à des recrutements qui ne tiennent pas compte du critère d'appartenance ; une nouveauté au Rwanda. La mention des «ethnies» a disparu des documents administratifs et de l'état civil : il n'y a plus de Hutu, de Tutsi ni de Twa au Rwanda, seulement des Rwandais. Du moins sur le papier...

Progressivement, face à la persistance de l'idéologie génocidaire dans certains milieux hutu exilés à l'étranger⁷⁹ et à la critique croissante interne au

⁷⁶ LDGL, «La problématique de la liberté d'expression au Rwanda : cas de la presse», Kigali, juin 2002, p.12.

⁷⁷ Ligue des Droits de la Personne dans la région des Grands Lacs (LDGL), «La problématique de la liberté d'expression au Rwanda : cas de la presse», Kigali, novembre 2001, p.19.

⁷⁸ Il s'agit de Radio Agatashya (de la Fondation Hironnelle), de la Radio des Droits de l'Homme (du Collectif de Ligues et associations des Droits de l'homme – CLADHO) et de Radio Unité (du diocèse de Kabgayi).

⁷⁹ Les professionnels des anciens médias extrémistes (la RTLM et la revue Kangura) se sont réorganisés dans les camps de réfugiés de l'Est du Congo en créant l'Association des Journalistes rwandais en exil (AJRE) qui publie le bulletin *Amizero* (l'espoir). Hassane Ngeze, responsable de *Kangura*, est parti ensuite au Kenya où il a poursuivi l'édition de son support et où il sera arrêté pour être transféré au TPIR en juillet 1997.

régime⁸⁰, le nouveau pouvoir a adopté une attitude plus sévère envers les médias. Des journalistes ont été menacés, arrêtés (la plupart accusés d'une implication présumée dans le génocide) et certains ont opté pour l'exil... Des publications ont été saisies ou acculées à la faillite en étant privées de la publicité des sociétés étatiques ou liées aux tenants du nouveau pouvoir.⁸¹ L'appréciation de ces atteintes à la liberté d'expression reste variable⁸² : pour RSF et les journalistes rwandais exilés à l'étranger, le Président Kagame est un « prédateur de la liberté de la presse » ; pour les proches du régime rwandais, « dans le contexte actuel post-génocide, en matière de liberté de la presse, on ne peut pas parler des atteintes, mais plutôt des limitations ».⁸³ Comme le souligne un directeur de publication, « La presse travaille dans la liberté rwandaise. Une liberté définie en fonction du génocide. La liberté tout comme la politique a besoin de temps dans ce pays pour se consolider ».⁸⁴

3.1. Une libéralisation sous haute surveillance

La priorité absolue avant de songer à la libéralisation du secteur radiophonique résidait dans la mise en place d'un cadre légal adéquat et d'instruments de contrôle : la liberté d'expression est d'emblée apparue comme forcément et nécessairement limitée.

La gestation de la loi sur la presse a été très lente (de 1996 à 2002) et a suscité des débats houleux au sein de la profession. Une première mouture de la loi stipulait clairement que tout journaliste qui se rendrait coupable d'appels à la haine ethnique ayant conduit au génocide serait passible de la peine de mort.⁸⁵ Toutefois, suite à l'intervention du Président de la

⁸⁰ On assiste alors au départ de nombreuses personnalités politiques de premier plan qui se désolidarisent du FPR : Président de l'Assemblée nationale, Premier ministre et finalement Président de la République.

⁸¹ Voir à ce sujet les nombreux rapports d'organisation de défense de la liberté de la presse (Reporters sans Frontières, Committee to Protect Journalists) ou de défense des droits de l'homme (Human Rights Watch, Ligue des Droits de la Personne dans les Grands Lacs) ou encore d'ONG d'information sur les conflits (International Crisis Group).

⁸² Le contraste entre les argumentations est mis en avant dans l'ouvrage de FRERE M.S., *Afrique Centrale. Médias et Conflits*, op.cit., p.164-178.

⁸³ RUCIBIGANGO, J. B., "Etude et recherche sur l'état des médias rwandais d'après 1994", février 2006, p.7.

⁸⁴ Jean Bosco Sanyu, directeur de publication de *The New Times*, cité par TIA, L.A., "Problématique de la régulation de l'information au Burundi et au Rwanda", in *Cahier des Médias pour la paix*, op.cit., p.87-88.

⁸⁵ Les articles 88, 89 et 90 du projet stipulaient : « Quiconque par voie de presse tente d'inciter une partie de la population rwandaise à commettre le génocide mais sans être suivi d'effet, est puni d'une peine d'emprisonnement de 20 ans à la perpétuité » ; « Quiconque par voie de presse tente d'inciter une partie de la population rwandaise à commettre le génocide et suivi d'effet encourt la peine de mort » ; « Quiconque par voie de presse tente d'inciter une partie de la

République, Paul Kagame, cet extrait a été retiré afin d'être renvoyé au Code pénal, du fait que ces actes ne devaient pas être incriminés seulement s'ils étaient commis par des journalistes, mais bien par n'importe quel Rwandais.

La nouvelle loi, adoptée le 15 mai 2002, relativement libérale⁸⁶, ouvrait la possibilité de libéraliser le champ radiophonique et prévoyait la mise en place d'un Haut Conseil de la Presse, défini comme un «organe autonome en matière de presse» et pourtant «attaché à la Présidence de la République» (Article 73). L'arrêté présidentiel n°99/01 du 12 novembre 2002, qui fixe sa structure, son organisation et son mode de fonctionnement, ne dit plus rien de ce lien de tutelle alors que la Constitution adoptée en 2003 qualifie le HCP, en son article 34, d'«organe indépendant». Cette ambiguïté est révélatrice de la situation rwandaise. L'instance existe et dispose de quelques moyens pour fonctionner, mais elle n'a qu'un pouvoir d'avis et de recommandation, le ministère à la Primature en charge de l'Information restant l'instance décisionnelle. Ce mouvement de balancier entre libéralisation et contrôle, entre autorisation et restriction, est une constante dans l'histoire récente des médias au Rwanda. Ainsi, la Constitution elle-même proclame, dans son article 34, que «La liberté de la presse et la liberté de l'information sont reconnues et garanties par l'Etat.», mais après avoir précisé dans l'article précédent que «toute propagande à caractère ethnique, régionaliste, raciste ou basée sur toute autre forme de division est punie par la loi.»

Selon l'arrêté présidentiel, le HCP est composé de 9 membres dont 3 représentants du gouvernement, quatre représentants des entreprises de presse (3 des médias privés et 1 des médias publics) et de deux représentants de la société civile. Le Président et les membres du bureau sont élus par les conseillers, en leur sein.

En dépit de son statut ambigu et de son absence de pouvoir contraignant, le HCP a néanmoins été très actif depuis sa mise en place en mars 2003, à travers cinq types d'actions essentielles : l'accompagnement des médias durant les campagnes électorales qui ont entouré les scrutins présidentiel et législatif de 2003 ; un travail régulier de suivi et d'analyse des contenus médiatiques ; l'étude des dossiers de demande de licences et la formulation des avis et recommandations pour les projets de création de station radiophonique ; la délivrance des cartes de presse et, enfin, l'élaboration d'avis sur les décisions éventuelles de suspension ou

population rwandaise à commettre le génocide de l'extérieur du Rwanda est interdit de retour au Rwanda.»

⁸⁶ Y subsistent quelques articles contestables comme l'article 88 qui précise que les imprimeurs et les vendeurs peuvent être tenus pour responsables du contenu des publications dont ils contribuent à la diffusion.

d'interdiction de certains programmes ou médias.⁸⁷ Chacun de ces cinq champs d'actions pose des questions particulières dans le contexte spécifique du Rwanda.

Concernant sa première mission, la première tâche du HCP a été d'élaborer une instruction définissant les modalités d'accès des candidats aux élections présidentielles aux médias publics (radio, télévision et presse écrite). Pour ce faire, des consultations ont été organisées avec différents intervenants politiques et les responsables de l'ORINFOR afin de concevoir un texte qui soit acceptable pour tous.

Les élections législatives de 2003 ont d'ailleurs constitué la première occasion pour le HCP de mettre en œuvre sa seconde vocation : celle d'observation et d'analyse des contenus médiatiques. Le HCP a, pour ce faire, été équipé, grâce à un financement américain et un partenariat avec l'Afrique du Sud d'un centre de monitoring des médias permettant d'effectuer ce suivi. L'étude réalisée par l'équipe d'analystes durant les élections législatives concluait clairement que les médias s'étaient, dans l'ensemble, contentés de relayer les propos des officiels (sans donner la parole à la société civile) et avaient accordé plus d'espace aux grands partis politiques et plus particulièrement au parti au pouvoir. Un autre rapport, réalisé au moment de la 10^{ème} commémoration du génocide des Tutsi, aboutissait au même constat : prépondérance des déclarations officielles et absence de parole populaire. Dans le cadre de cette seconde mission, le HCP a également entrepris des études portant sur l'organisation du paysage médiatique, le degré de professionnalisme des différents médias et leurs difficultés concrètes.⁸⁸

La troisième mission du HCP réside dans l'étude des dossiers de demande de licence radiophonique et la formulation de recommandation pour l'agrément des projets par le ministère. En janvier 2004, le HCP émettait un avis favorable sur 7 premiers dossiers : étaient ainsi autorisées Radio 10, Radio Flash, Radio Contact (commerciales), Radio Izuba (communautaire),

⁸⁷ Selon l'arrêté présidentiel du 12 novembre 2002, le HCP a pour mission de : garantir et assurer la liberté et la protection de la presse ; veiller au respect de la déontologie en matière de presse ; veiller à ce que les partis politiques et les associations aient accès aux moyens officiels d'information et de communication ; donner des avis sur les autorisations d'installation des entreprises de presse audiovisuelle ; donner des avis sur les décisions de suspension, d'interdiction de publication d'un journal ou d'un périodique ou de fermeture d'une station de radiodiffusion, de télévision ou d'agence de presse ; délivrer ou retirer la carte de presse. » (Article 2)

⁸⁸ Outre les radios mentionnées ci-dessous, le paysage médiatique rwandais compte de nombreux titres de presse écrite, officiels (*Imvaho Nshya, La Nouvelle Relève, Ingabo...*) et privés, ces derniers s'exprimant en anglais (*New Times, Rwanda Newsline*), en kinyarwanda (*Umuseso.Umuco...*) ou en français (*Grands Lacs Hebdo*). Les titres considérés comme « indépendants » sont *Umuseso, Umuco, Rwanda Newsline* et *Kinyamateka* (un bimensuel ancien lié à l'Eglise catholique).

Radio Maria et Radio Ijwi ry'Ibyiringiro (confessionnelles) et Radio Salus (radio école de l'Ecole de journalisme et Communication de l'Université nationale du Rwanda à Butare). Dans le courant de l'année, deux autres radios commerciales étaient autorisées : Radio Umucyo et City Radio. Aujourd'hui, quinze licences ont été attribuées. Chaque radio est liée à l'Etat par une convention d'établissement et d'exploitation, signé avec le ministère ayant l'information dans ses attributions, après avis du HCP.⁸⁹ En outre, trois radios internationales (BBC, VOA et DW), dont deux proposent un programme en kinyarwanda, ont été autorisées à émettre en FM à Kigali.⁹⁰

Essentiellement tournées vers le divertissement, les magazines axés sur les questions sociales et de développement ou l'évangélisation, les radios rwandaises ne consacrent que peu ou pas de place à l'information générale ou politique. Si les journalistes rwandais n'osent pas aborder les «sujets qui fâchent»⁹¹, c'est sous le poids d'une contrainte autant interne qu'externe. Comme le souligne Solange Ayanone, ancienne directrice des programmes de Radio Izuba, première radio communautaire du Rwanda, créée en juillet 2004, «l'expérience malheureuse de la RTLM fait que les autorités demeurent réticentes et rigoureuses envers les médias en général et la radio en particulier. Cela limite la liberté d'expression chez les journalistes qui parfois pratiquent l'auto-censure car ils savent qu'ils travaillent dans un environnement socio-politique fragile.»⁹² Les organisations mondiales de défense de la liberté de la presse vont plus loin, estimant que «la politique d'intimidation du gouvernement » affecte les plages d'actualité des médias privés.⁹³

Le souvenir de la RTLM reste régulièrement rappelé par les autorités, mais il est de plus en plus perçu comme un «prétexte» car «faut-il le rappeler, le génocide a été perpétré à l'instigation des autorités qui ont favorisé, voire initié, l'émergence de ces mêmes médias. Un Etat souverain et responsable a toute la latitude d'empêcher le développement de tels médias.»⁹⁴

Et l'un des moyens dont l'Etat dispose pour assurer la responsabilité des médias est justement l'instance de régulation, entre autres par son intervention dans la gestion des plaintes formulées à l'encontre des médias. Le

⁸⁹ Article 34 de la loi sur la presse de 2002.

⁹⁰ Selon la LDGL, «ces médias ont rompu le monopole de la propagande de l'information et le débat d'opinion que s'est longtemps arrogé le gouvernement.» Et de préciser qu'«Il est fort probable que les autorités ont dû être dans l'embarras dans leur choix d'accepter ou de refuser ces autorisations à la BBC et VOA, stations publiques de pays partenaires au niveau de la coopération bilatérale avec lesquels le Rwanda entretient ou a entretenu des relations privilégiées.» (in «La problématique de la liberté d'expression au Rwanda», p.30.)

⁹¹ KAREGE, A., *Les médias rwandais toujours au service du pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 2004, p.105.

⁹² *Cahier des médias pour la paix*, p.76.

⁹³ Committee to protect Journalists, *Attaques contre la presse en 2004*, New York, 2004, p.39.

⁹⁴ LDGL, op.cit., p.20.

HCP s'est également illustré dans ce domaine. Il a, par exemple, mis en cause pour diffamation l'hebdomadaire *Imvaho* (gouvernemental) du 24 janvier 2005, le journal *Umurage* du 31 décembre 2004 et le journal *Umuseso* du 14 septembre 2004 : il a exigé que ces journaux puissent faire la preuve des faits avancés et respecter dorénavant la déontologie en matière de presse, mais sans pouvoir prendre de sanction à caractère pénal.

Le cas du journal *Umuseso*, un des seuls titres critiques de la presse rwandaise, mais aussi coupable de nombreuses entorses à la déontologie, mérite qu'on s'y attarde car un nombre important de plaintes en diffamation ont été formulées à son encontre. En juillet 2004, dans le cadre d'une plainte déposée par le Vice-Président de l'Assemblée nationale, Denis Polisi, les responsables du journal ont été auditionnés par le HCP et se sont engagés à publier un rectificatif et des excuses dans le numéro suivant. Toutefois, ils ne se sont pas exécutés. Le HCP ne pouvant pas infliger de sanction à la publication, il a recommandé au ministre de prendre les mesures qui s'imposaient, mais ce dernier s'est désolidarisé de l'instance de régulation et a refusé de se prononcer, l'affaire étant renvoyée devant les tribunaux.⁹⁵

Cet incident a contribué à mettre en avant la faiblesse du HCP face au ministère. Le Président du HCP, Privat Rutazibwa, reconnaissait alors : «Il y a eu une collaboration très difficile entre le HCP et le ministère de l'Information et ça a été très éprouvant.»⁹⁶ L'instance de régulation a perçu les décisions du ministre Laurent Nkusi comme «une volonté du ministère de lui faire sentir que sa voix était prépondérante.»⁹⁷ Les divergences avec le ministre de l'Information, se sont poursuivies et ont abouti, en mai 2005, à la démission du Président Privat Rutazibwa qui estimait qu'il n'était «plus en mesure d'accomplir correctement ses tâches»⁹⁸. A ce jour, la présidence est toujours assurée de façon intérimaire par un autre conseiller.

Un autre obstacle rencontré par le HCP dans la mise en œuvre de son mandat réside dans la contestation de son autorité par l'ORINFOR (Office

⁹⁵ Le 23 novembre 2004, l'accusation de «divisionnisme» portée contre le journaliste a été rejetée par le tribunal. En revanche, Charles Kabonero, éditeur responsable, a été reconnu coupable «de diffamation et d'atteinte à la dignité d'une haute autorité». Il a été condamné à verser un franc rwandais symbolique au tribunal et à payer une amende de 8.600 RWF (environ 13 euros) au plaignant. Denis Polisi a fait appel de ce jugement le 22 mars et la cour d'appel de Kigali a confirmé la décision, mais a augmenté considérablement la peine en condamnant Charles Kabonero à un an d'emprisonnement avec sursis et en lui ordonnant de verser des dommages-intérêts et de payer des frais judiciaires d'environ 1.900 dollars (un million de francs rwandais) pour «atteinte à la dignité d'une haute autorité».

⁹⁶ Propos recueillis par GAKWAYA, A., in *Cahier des Médias pour la Paix*, op.cit., p.45.

⁹⁷ EBNER, V., *La place du souvenir de la RTLM dans les blocages actuels à la libéralisation du paysage audiovisuel au Rwanda*, Mémoire en Information et Communication, ULB, Bruxelles, 2004-2005, p.66.

⁹⁸ Afriquecentr@lemédias, n°35, juin 2005, Institut Panos Paris.

rwandais de l'Information), organe chargé de la presse, la radiodiffusion et la télévision publiques. Ainsi, en février 2005, le directeur de l'Orinfor, Joseph Bideri, a refusé de répondre à une convocation du HCP qui souhaitait l'auditionner au sujet d'une plainte en diffamation déposée par l'évêque protestant du diocèse de Gahini contre l'hebdomadaire gouvernemental *Imvaho Nshya*. Le directeur de l'Orinfor a refusé de se présenter en arguant que la procédure d'audition du HCP n'était reconnue par aucune loi : depuis lors, l'Orinfor manifeste clairement qu'il n'est «pas tenu de rendre des comptes à l'organe de régulation.»⁹⁹

Enfin, concernant la vocation du HCP à «garantir et assurer la liberté et la protection de la presse au Rwanda», les professionnels des médias émettent des doutes sur la capacité de l'instance à assurer cette mission. Des propriétaires de journaux au Rwanda, membres d'une association de journalistes de la presse privée, ont dénoncé récemment, les «dysfonctionnements» du Conseil, l'accusant de rester les «bras croisés» face aux agressions et autres «censures arbitraires» dont sont victimes des journalistes ou certains organes de presse depuis quelques mois. «Depuis sa création, nous ne voyons aucun rôle assumé par le Haut Conseil de la Presse dans la protection ou dans la régulation du paysage médiatique au Rwanda», a déclaré Charles Kabonero, éditeur de *Umuseso*. D'autres journalistes ont déploré la propension de certains hommes politiques à s'ingérer dans les affaires du HCP dans le but de chercher à pénaliser les journalistes dont ils veulent se débarrasser.¹⁰⁰ Comme le souligne le Committee to Protect Journalists, «les journalistes demeurent sceptiques sur le fait que le HCP puisse être indépendant de l'influence du gouvernement.»¹⁰¹ Pour certains observateurs, le HCP serait juste un «organe national de surveillance et de conseil en matière de médias du gouvernement»¹⁰²

Mais le HCP invoque pour sa part le manque de professionnalisme de la presse rwandaise qui «recourt à des moyens très répréhensibles pour survivre. Il a été confirmé que des journalistes ont été impliqués dans des actes d'escroquerie et de racket. Quelques journalistes diffusent des informations injurieuses, se livrent à de la diffamation gratuite, omettent de recouper l'information. Ils vont ensuite voir la personne incriminée et lui proposent un droit de réponse qu'ils monnaient.»¹⁰³ Le HCP a plusieurs fois formulé son souhait que la profession puisse, par le biais de mécanismes

⁹⁹ EBNER, V., La place du souvenir de la RTLM, op.cit., p.65.

¹⁰⁰ Dépêche Panapress, 26 mars 2006

¹⁰¹ Committee to Protect Journalist, op.cit., p.41.

¹⁰² Embassy of the United States, Kigali-Rwanda, Human Rights Report, 2005.

¹⁰³ Privat Rutazibwa, Président du HCP, propos recueillis par André Gakwaya in *Cahier des Médias pour la paix*, op.cit., p.46.

d'autorégulation, régler elle-même les litiges qui relèvent de violations de la déontologie journalistique, afin d'en dispenser le HCP.

3.2. Médias et divisionnisme

L'argument fréquemment mis en avant par les autorités publiques pour critiquer l'opposition politique, certaines associations de la société civile et, parfois, les médias consiste à les accuser de «divisionnisme».¹⁰⁴ Une loi sur la discrimination et le sectarisme est entrée en vigueur en 2002 qui définit le sectarisme ou divisionnisme comme «tout discours, déclaration écrite ou acte qui crée un conflit pouvant générer des troubles qui risqueraient de dégénérer en dissensions entre les gens».¹⁰⁵ La notion reste donc très floue : son incrimination par contre peut déboucher sur des conséquences très lourdes. Selon la loi, l'incitation publique au «divisionnisme» est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ou de fortes amendes (jusqu'à deux millions de francs rwandais), ou des deux. Un parti politique qui en serait jugé coupable pourrait être suspendu ; un individu privé de ses droits civiques. La manière dont le concept de «divisionnisme» est exploité suscite des interrogations. Pour certains, sa mobilisation laisse toujours entrevoir la perspective d'un nouveau génocide et alimente ainsi les peurs et les tensions entre les groupes, alors que le pouvoir actuel prétend par ailleurs effacer les distinctions et réunir les populations.

Plusieurs titres de presse ont fait l'objet d'accusations sur base de cette charge. Dans le cas de l'affaire qui a opposé Denis Polisi au journal *Umuseso*, la charge de «divisionnisme» n'a finalement pas été retenue et le journal a été condamné uniquement sur les chefs d'accusation de diffamation. «Quand vous écrivez quelque chose que le gouvernement n'aime pas, confiant Gaspard Safari, l'éditeur de *New Times*, il dit 'génocide', 'division'».¹⁰⁶ Un récent rapport de la Ligue des Droits de la personne dans les Grands Lacs notait : «Il importe de souligner le cas de la loi sur la lutte contre le divisionnisme qui est souvent évoquée lorsque la presse dénonce certains

¹⁰⁴ Ainsi, en 2003, le principal parti d'opposition (le MDR, Mouvement démocrate républicain) était accusé de «divisionnisme» par une commission parlementaire qui a appelé à sa dissolution. En juin 2004, c'était au tour de la LIPRODHOR (Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme), principale organisation de défense des droits de l'homme du pays, d'être accusée de «divisionnisme», de même que plusieurs dizaines d'individus et d'ONG nationales et internationales. Voir le Rapport de Human Rights Watch, 31 décembre 2004. A quelques semaines des élections présidentielles, deux candidats (Pierre Gakwandi et Léonard Kavutze) étaient également arrêtés pour «divisionnisme».

¹⁰⁵ Voir le document de Human Rights Watch, «La préparation des élections : Resserrer l'étai au nom de l'unité», mai 2003.

¹⁰⁶ Cité par ALEXIS, M. et I. MPAMBARA, «The Rwanda Media expérience from the génocide», International Media Support, Mars 2003, p.20.

aspects de la politique gouvernementale. Aux yeux de certains informateurs, plutôt que de prévenir et réprimer le divisionnisme, cette loi est appliquée à des fins purement politiques. La conséquence en est que la liberté de la presse en souffre chaque fois et que cette loi est évoquée pour interdire les opinions divergentes de celles du pouvoir».¹⁰⁷

La notion de «divisionnisme» est-elle utilisée pour réduire les éventuelles critiques ? Durant l'année 2005, les habitants d'un district rural ont porté plainte, invoquant que le gouvernement utilisait le divisionnisme pour étouffer les critiques à l'endroit des politiques du gouvernement en matière d'impôts, d'assurance ainsi que des restrictions imposées dans les domaines du pâturage et de la coupe d'arbres. Selon les habitants, plusieurs personnes de la région furent accusées de divisionnisme après avoir critiqué le maire pour ses politiques.¹⁰⁸

Toutefois, il est clair que certains textes publiés par la presse rwandaise sont d'une teneur négationniste indéniable. Ainsi, un éditorial du journal *Le Partisan*, publié en décembre 2000, constituait un véritable réquisitoire contre le régime accusé de porter la responsabilité du génocide : «Mea culpa pour toi qui est entré en guerre croyant sauver les habitants mais en a provoqué la mort de plus d'un million à l'intérieur, de trois millions au Congo, la détention de plus de 100 mille paysans et intellectuels pour attendre Gacaca», clamait le journal. Lorsque, en janvier 2002, Amiel Nkuliza, le directeur du titre, a fui le pays, se disant menacé et que *Le Partisan* a cessé sa publication, les dérives effectives du titre n'ont pas été évoquées par les organisations internationales de défense de la liberté de la presse.

Comme le soulignait un rapport de l'ONG ICG, «Le révisionnisme et le négationnisme sont des réalités du Rwanda contemporain qui peuvent apparaître dans la presse écrite et qui doivent être combattues. Mais le FPR ne peut utiliser ce prétexte pour supprimer toute critique à l'égard de sa gestion des affaires de l'Etat».¹⁰⁹

Le HCP n'a jamais pris officiellement position sur la question du divisionnisme dans les médias et le concept n'a été utilisé dans aucune de ses décisions. Selon le secrétaire exécutif du Conseil, Patrice Mulama, ce type de dérive n'apparaît dans les médias, que quand ceux-ci rapportent des propos d'hommes politiques, mais pas sous la plume des journalistes eux-mêmes.¹¹⁰ En avril 2006, un incident a toutefois relancé le débat : au cours d'une émission d'expression directe consacrée à la commémoration du génocide et à la reconstruction, sur les ondes de Radio Contact, un auditeur anonyme a déclaré sur les ondes faire partie de ceux qui étaient prêts à «terminer le travail». L'émission a été aussitôt interrompue et la

¹⁰⁷ LDGL, Etat des médias dans la région des Grands Lacs, décembre 2004, p.88.

¹⁰⁸ Human Rights Reports Rwanda, Embassy of the United States, Kigali-Rwanda, 2005, p.17. (<http://kigali.usembassy.gov/hrrfrench.html>)

¹⁰⁹ International Crisis Group, «Fin de transition au Rwanda: Une libéralisation politique nécessaire», Rapport Afrique n°53, 13 novembre 2002

¹¹⁰ Institut Panos Paris, Rapport interne, mai 2006.

police, avertie par la station, a pu localiser l'appel et a procédé à l'arrestation de l'émetteur. Le HCP s'est alors interrogé sur l'opportunité d'interdire les émissions d'expression directe, mais a opté plutôt pour l'idée de concevoir une recommandation spécifique au travail des médias durant les périodes de commémoration qui sont des moments très chargés émotionnellement. Si les radios n'ont reçu aucune injonction officielle des autorités publiques, elles ont toutefois toutes suspendu leurs émissions à micro ouvert. Le terrain reste donc sensible, pour ne pas dire 'miné'...

CONCLUSION

Trois millions et demi de morts en RDC, 1 million et demi au Rwanda, 300.000 au Burundi : le bilan des 15 dernières années est lourd pour ces trois pays, aujourd'hui engagés dans des processus de paix. Dans chaque pays, les médias ont joué un rôle dans l'exacerbation des tensions et, aujourd'hui, la reconstruction d'un secteur des médias guidé par les principes professionnels, et non par la propagande, le nationalisme et les crispations identitaires, n'est pas chose facile.

Les instances de régulation de la communication peuvent jouer un rôle central dans la reconfiguration du secteur, la responsabilisation des médias et leur intégration dans un projet réel de démocratisation. Mais elles restent encore aujourd'hui largement impuissantes soit par manque de moyens, soit à cause de l'ampleur titanesque du défi, soit encore parce que les contradictions sont importantes entre la volonté proclamée des pouvoirs politiques de laisser s'épanouir la liberté d'expression et le souci de contrôle des médias de ces mêmes autorités.

En RDC, où la Ham est dotée de pouvoirs consistants et de moyens de fonctionnement importants, elle ne peut contrer les dérives qui se multiplient à l'approche des élections. Un journal bien connu, proche de l'UDPS (parti d'opposition «historique» mais qui ne participera pas au processus électoral), publiait en mai 2006 une harangue haineuse contre les Belges, assurant que «C'est de la bouche du Blanc que sortent ces vices». L'article demandait «Jusqu'où les Belges iront-ils avec leur instinct de nous assujettir à jamais ?» avant de révéler que les «légionnaires européens» et les «casques bleus de l'ONU» présents en RDC s'apprêtaient à un «carnage programmé» contre tous «les Congolais qui s'opposent à la recolonisation et à la privatisation de leur pays»¹¹¹. La Ham tente de juguler la montée de ces extrémismes, susceptibles d'engendrer la peur autant que la violence, mais elle se sent de plus en plus impuissante et de plus en plus isolée face à une profession qui conteste son autorité.

Au Burundi, le CNC ne parvient pas à se démarquer d'un nouveau gouvernement, dont les principaux membres sont issus du CNDD-FDD, qui paraît fragilisé, en proie à des dissensions internes, toujours propices aux reprises en main

¹¹¹ *Le Phare*, n°2834 du mardi 9 mai 2006.

autoritaires. Alors que les médias privés nourrissent des craintes profondes quant à leur survie économique, le nouveau ministre de l'information laisse entendre qu'il pourrait lui venir l'idée de faire payer aux entreprises de presse les impôts dont elles ne s'acquittent pas. La perspective du retrait des partenaires étrangers ; la volonté affichée du nouveau parti au pouvoir de créer ses propres médias et celle sous-jacente de ne donner des moyens de fonctionner qu'à un CNC qui le suivrait dans ses politiques ; ses velléités d'exiger des radios trop impertinentes qu'elles honorent leurs dettes vis-à-vis du fisc (ce qu'aucune d'entre elles ne peut faire sans se mettre en faillite) : tout cela génère une atmosphère morose dans un paysage médiatique longtemps cité en exemple.

Quant au Rwanda, il tarde, depuis plus d'un an, à procéder à la nomination des nouveaux membres du HCP, ce qui a rompu la dynamique dans laquelle le Conseil s'était lancé. Les médias et leurs animateurs ne parviennent pas à s'imposer comme des acteurs respectables et respectés aux yeux des autorités (le gouvernement actuel se plaît à les vilipender régulièrement) et, dès lors, le rôle du HCP demeure secondaire. De multiples voix s'élèvent pour souligner que, en faisant primer contrôle sur liberté en raison de l'existence de courants négationnistes et divisionnistes, le gouvernement rwandais encourage la diffusion de discours «clandestins» radicaux qui ne peuvent s'exprimer dans l'espace public et trouvent donc d'autres voies de circulation. Or il n'existe pas d'instance de régulation pour gérer la diffusion de la rumeur, les discussions de cabaret et les autres modes informels de circulation de l'information.

La régulation est donc à la fois question de rapport de force et de respect mutuel entre régulateur et régulés ; mais aussi entre régulateur et contre-pouvoir du régulateur (ministères, structures d'auto-régulation, tribunaux...). L'efficacité et la crédibilité du régulateur nécessitent absolument ces deux dimensions : dans un contexte où il n'y a pas de respect entre ces trois groupes d'acteurs et où dominent les rapports de force, il ne peut y avoir de rôle démocratique pleinement assumé ni pour les médias ni pour l'instance de régulation.

La dialectique entre liberté et contrôle, qu'elle s'applique à l'exercice des médias, au système scolaire, aux initiatives économiques ou aux libertés individuelles, au même titre que le respect mutuel entre groupes d'acteurs intervenant dans l'espace public, est un des fondements de la démocratie moderne : c'est aussi un des grands défis de ces Etats des Grands Lacs qui débent à peine leur reconstruction. Le chemin à parcourir reste certes encore long.

Bruxelles, juin 2006