

CSAC, régulateur ou partisan ?

Le renouvellement controversé du CSAC en 2022 a suscité des questions sur son indépendance en tant qu'organe régulateur des médias en RDC. Lors du processus électoral de 2023, des interférences politiques ont révélé un déséquilibre flagrant en faveur du pouvoir en place. Cette deuxième note de la série examine comment la composition, les procédures et les ressources limitées du CSAC ont réduit son impartialité et son efficacité.

Auteur
Ebuteli

Sept mois après les élections du 20 décembre 2023, le rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) reste au centre des débats. Le 11 juillet, le régulateur congolais des médias a convoqué l'artiste musicien Koffi Olomide pour des propos tenus sur le conflit armé dans l'est du pays lors d'une émission diffusée en direct sur la Radiotélévision nationale congolaise (RTNC) cinq jours plus tôt. Cela a provoqué de l'incompréhension dans une partie de l'opinion publique¹. Cependant, c'est surtout durant la période préélectorale et électorale que le CSAC, supposé garantir une couverture médiatique équilibrée, a montré des signes inquiétants de partialité, en particulier en raison de sa composition.

Après plusieurs reports, le renouvellement de cette « *institution d'appui à la démocratie*² » est intervenu fin 2022, sans échapper à l'influence politique, similaire à celle observée à la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) et à la Cour constitutionnelle³. Cette influence politique a miné l'indépendance et l'impartialité du CSAC dans la régulation des médias.

Le CSAC a été créé en 2011 pour remplacer la Haute autorité des médias (HAM) instituée en 2002 par les participants au dialogue intercongolais de Sun City. Toutes les parties prenantes à ces négociations politiques étaient représentées dans chaque institution prévue dans la Constitution, en vertu du principe de la « *répartition juste des différentes responsabilités d'État entre les composantes et entités du dialogue intercongolais* »⁴, consacré lors de la transition de 2003-2006⁵.

¹ Kazumba Mbuanga, « Interpellation de Koffi Olomide par le CSAC : pour Justicia ASBL, cette démarche vise à interdire aux citoyens congolais de donner publiquement leurs points de vue sur la marche du pays », le 12 juillet 2024, *Actualite.cd*, disponible sur <https://actualite.cd/2024/07/12/interpellation-de-koffi-olomide-par-le-csac-pour-justicia-asbl-cette-demarche-vise>

² Le CSAC fait partie des « *institutions d'appui à la démocratie* » consacrées par la Constitution congolaise.

³ Ebuteli, « Scrutins sous contrôle : la Cour constitutionnelle face aux pressions politiques », 20 juin 2024, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/notes/scrutins-sous-contrôle-la-cour-constitutionnelle-face-aux-pressions-politiques>

⁴ Lire à ce sujet l'exposé des motifs de la Constitution de transition du 4 avril 2003.

⁵ La Constitution de la transition prévoyait en effet que « *les institutions d'appui à la démocratie [soient] présidées par les représentants de la composante Forces vives (...). Les autres composantes et entités du dialogue inter congolais font partie de leurs bureaux respectifs* ». La HAM n'avait pas dérogé à cette logique.

La HAM avait pour but d'assurer la neutralité des médias mais a « souffert, dans sa substance, de nombreuses interférences des opérateurs politiques, l'empêchant ainsi d'accomplir sa mission »⁶. En réponse à ces lacunes, le CSAC a été voulu par le constituant comme « organe spécialisé destiné à réguler les médias, outils indispensables dans l'édification d'un État de droit »⁷.

Cependant, 12 ans plus tard, les interférences politiques persistent. Ces ingérences compromettent l'impartialité et l'indépendance nécessaires pour garantir une couverture médiatique équitable. Or, une régulation biaisée des médias peut influencer l'opinion publique et les résultats électoraux, saper la démocratie et éroder la confiance des citoyens dans les institutions. C'est pourquoi, lors du renouvellement du CSAC en 2022, les nominations influencées par des considérations politiques ont soulevé des préoccupations majeures concernant la capacité du CSAC à remplir ses fonctions de manière impartiale.

Une procédure de désignation peu réglementée et moins rigoureuse

La loi organique sur le CSAC établit une procédure souple pour la désignation des membres de cet organe, effectuée à la discrétion des différentes composantes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Composition actuelle du CSAC selon le quota de désignation par composantes

	Composantes	Quota
1	Président de la République	1 membre
2	Assemblée nationale	2 membres
3	Sénat	2 membres
4	Gouvernement	1 membre
5	Secteur de publicité	1 membre
6	Conseil national de l'Ordre des avocats	1 membre
7	Secteur de la radiodiffusion sonore	1 membre
8	Secteur de la télévision	1 membre
9	Secteur de la presse écrite	1 membre
10	Association des parents d'élèves et d'étudiants légalement constituées	1 membres
11	Association de défense des droits de professionnels des médias	2 membres
12	Conseil supérieur de la magistrature	1 membre
Total Membres du CSAC		15 membres

Source : article 24 de la loi organique n°11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attributions et fonctionnement du CSAC.

⁶ Lire à ce sujet l'exposé des motifs de la loi organique n°11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC).

⁷ Lire à ce sujet l'exposé des motifs de la loi organique n°11/001 du 10 janvier 2011, *op.cit.*

Il s'agit d'une composition « *hétéroclite et plurielle* », analyse Bruno Mbolison⁸, vice-président du CSAC. Pour lui, cette configuration de l'organe régulateur des médias permet « *une dose de neutralité et d'objectivité* ». Une position tempérée par le constitutionnaliste Jean-Louis Esambo qui « *note que l'origine politique d'un tiers [des membres du CSAC] peut servir de passerelles aux interférences politiques sur le fonctionnement du CSAC*⁹ ». Mbolison précise toutefois que les personnes désignées par des institutions politiques ne sont « *pas forcément des gens politiquement alignés* ». Il cite notamment le cas d'Oscar Kabamba, « *chevronné journaliste de l'audiovisuel* », choisi par l'Assemblée nationale.

Dans les faits, les composantes transmettent leur choix au président de la République pour l'entérinement. En principe, le pouvoir de nomination du chef de l'État est une compétence liée, mais dans la pratique, il apparaît que le chef de l'État conserve une marge de manœuvre pour bloquer les choix des animateurs du CSAC. En 2015, par exemple, après l'expiration du mandat de la première équipe dirigeante du CSAC, les composantes s'étaient immédiatement inscrites dans le processus de désignation de nouveaux animateurs. Mais ces désignations n'avaient jamais été entérinées par le président Joseph Kabila, prolongeant de fait le premier mandat des responsables de l'autorité de régulation des médias jusqu'en 2022.

Cette procédure de désignation a des conséquences concrètes sur l'impartialité du CSAC :

- Premièrement, la possibilité pour le président de la République de bloquer ou influencer les nominations permet au pouvoir exécutif de maintenir un contrôle sur le CSAC. En conséquence, cette influence politique accrue réduit la capacité du CSAC à fonctionner de manière indépendante et impartiale.
- Deuxièmement, lorsque les nominations sont influencées par des considérations politiques, les membres du CSAC peuvent être tentés de favoriser les intérêts de ceux qui les ont nommés, plutôt que d'agir dans l'intérêt public. Ce parti pris institutionnel compromet la mission du CSAC de réguler les médias de manière équitable, sapant son rôle de garant de la neutralité médiatique.
- Troisièmement, si les nominations sont centralisées et contrôlées par une seule entité politique, cela limite la diversité des perspectives au sein du CSAC.

Enfin, la perception que le CSAC est influencé par des intérêts politiques érode la confiance du public et des acteurs médiatiques dans l'impartialité et la légitimité de ses décisions. Cette perte de confiance publique est particulièrement préjudiciable pour un organe dont la mission est de garantir une régulation équitable des médias.

Un vote controversé du bureau du CSAC

À l'approche des élections de 2023, le pouvoir de Félix Tshisekedi a accéléré le processus de mise en place des nouveaux animateurs du CSAC. Fidèle à sa logique de contrôle des institutions impliquées dans le processus électoral, le pouvoir s'est assuré d'avoir sous sa coupe le bureau du CSAC. Le bureau provisoire mis en place a appelé au vote du bureau définitif lors d'une séance dont l'ordre du jour initial ne comportait pas l'élection du bureau.

⁸ Entretien avec Bruno Mbolison, vice-président du CSAC, le 23 juillet 2024, à Kinshasa.

⁹ Jean-Louis Esambo Kangashe, *Traité de droit constitutionnel congolais*, L'Harmattan, Paris, 2017, p. 261.

À l'issue de ce vote improvisé, « deux membres mécontents ont claqué la porte, dénonçant un forcing sur fond de violation de procédure, notamment l'absence d'un nouveau règlement intérieur validé par la Cour constitutionnelle »¹⁰. Malgré cela, le nouveau bureau a été installé, avec à sa tête Christian Bosembe.

Portrait-robot du président

Élu président du CSAC, Christian Bosembe a suscité de nombreuses réactions et interrogations sur son adéquation pour ce poste. Bien qu'il soit une figure connue dans le paysage médiatique, son parcours et ses affiliations soulèvent des préoccupations concernant l'indépendance et l'impartialité du CSAC.

Engagement politique. Avant sa nomination, Bosembe était réputé pour son engagement envers la famille politique présidentielle. Ses déclarations publiques ont souvent inclus des critiques sévères contre l'ancien président Joseph Kabila et des éloges pour le président Félix Tshisekedi. Cette proximité avec le pouvoir en place pose la question de son objectivité en tant que régulateur des médias.

Nomination sous quota présidentiel. Bosembe a été désigné sous le quota du président de la République, une pratique courante pour les présidents du CSAC, ce qui a historiquement soulevé des inquiétudes sur l'influence présidentielle sur cette institution.

Critiques professionnelles. Trois professionnels des médias interrogés dans le cadre de cette étude ont exprimé des réserves concernant son profil et son passé dans le secteur¹¹. Pour eux, l'appellation de sa chaîne de télévision, *Congo Buzz*, et la nature polémique de certaines de ses émissions soulèvent des doutes sur sa capacité à promouvoir un journalisme éthique et impartial. Ces professionnels estiment que son parcours ne le préparait pas adéquatement à un rôle de régulateur.

Recherche de soutien politique. Des allégations indiquent que Bosembe aurait cherché le soutien de la présidence de la République pour sa nomination, notamment par l'intermédiaire de la Première dame dont il fut proche¹². Cela soulève des questions sur l'indépendance du processus de nomination et de l'institution elle-même.

Mode de décision. Sous la présidence de Bosembe, le CSAC a été critiqué pour son mode de prise de décision, souvent perçu comme autoritaire et centralisé. Les décisions semblent être imposées par Bosembe et son cercle proche, plutôt que prises par consensus¹³, ce qui compromet l'intégrité des processus internes. Cependant, selon Bruno Mbolison, vice-président du CSAC, toutes les décisions sont prises collectivement au sein du bureau et à la plénière, à la majorité des membres. Il souligne qu'il n'y a « pas de décisions individuelles du président », et que les « mécanismes de contrôle internes assurent une prise de décision transparente et démocratique¹⁴ ».

¹⁰ RFI, « RDC: l'Autorité de régulation des médias change des dirigeants, 26 novembre 2022 », 11 novembre 2022, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20221126-rdc-l-autorit%C3%A9-de-r%C3%A9gulation-des-m%C3%A9dias-change-de-dirigeants> consulté le 12 février 2024.

¹¹ Entretiens réalisés le 15 février 2024 avec trois professionnels des médias.

¹² Entretien réalisé le 15 février 2024 avec un professionnel des médias.

¹³ Lire à ce sujet l'article 20 du règlement intérieur du CSAC du 21 décembre 2022.

¹⁴ Entretien avec Bruno Mbolison, vice-président du CSAC, *op.cit.*

Accusations de partialité. Bosembe a été accusé de partialité, en particulier dans ses actions contre les journalistes proches de l'opposition¹⁵.

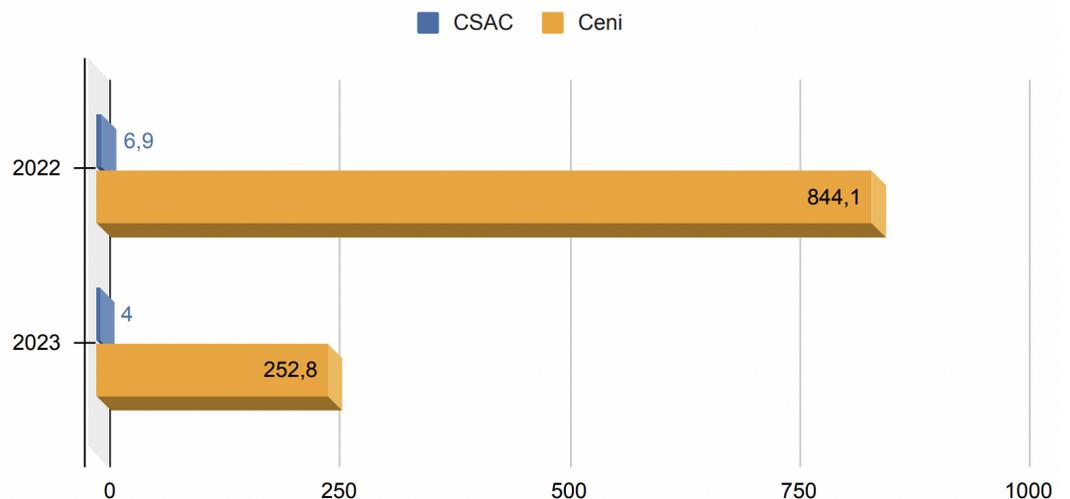
Cela a conduit à une perte de confiance dans le CSAC, comme en témoignent les boycotts d'émissions organisées par le CSAC par des candidats majeurs à la présidentielle de décembre 2023 tels que Moïse Katumbi et Martin Fayulu. Mbolison admet qu'il peut y avoir des personnes avec des allégeances politiques au sein du CSAC, mais insiste sur le fait que les décisions sont le résultat d'un processus délibératif collectif, réduisant ainsi l'impact potentiel des biais individuels.

Contexte et perception publique. La perception publique de Bosembe est également influencée par des incidents où il a été pris pour cible par des groupes de la diaspora congolaise¹⁶, en raison de son allégeance perçue au pouvoir en place.

Un CSAC dépourvu des moyens de sa politique

Bien que le CSAC et la Ceni aient le même statut constitutionnel, leurs moyens financiers diffèrent considérablement. La Ceni dispose de ressources beaucoup plus importantes, tandis que le financement du CSAC reste largement insuffisant par rapport à ses missions.

CSAC vs Ceni : crédits exécutés en 2022 et fin 2023 (en milliards de franc congolais)



Source : reddition des comptes pour l'exercice 2022 et l'annexe explicative des prévisions des dépenses de l'exercice 2024

Selon la loi organique sur le CSAC, les ressources financières de cet organe régulateur des médias proviennent d'une dotation budgétaire de l'État, couvrant la rémunération, le fonctionnement et l'investissement¹⁷.

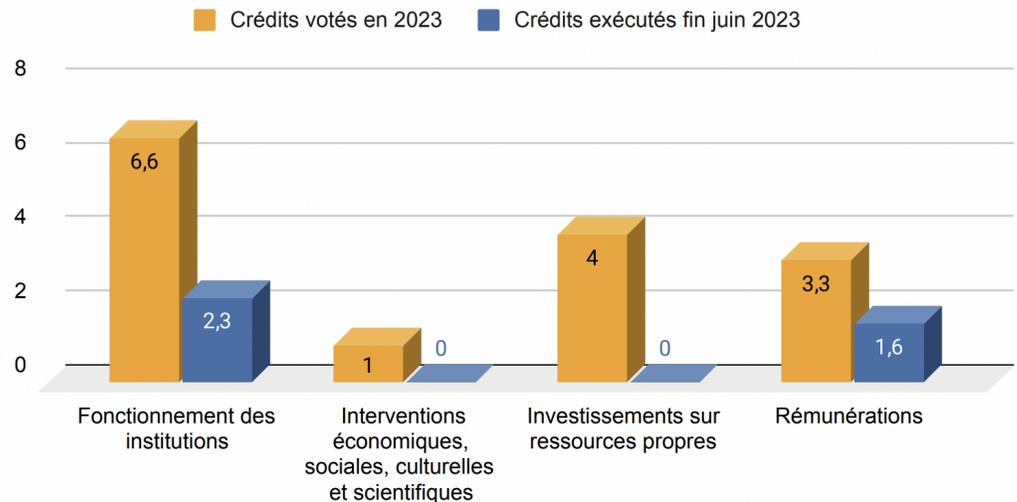
¹⁵ *Netic news*, « Médias : Christian Bosembe veut sanctionner Peter Tiani de Perfect TV sur base d'un rapport inexistant, le CSAC divisé », 16 juin 2023, disponible sur <https://www.netic-news.net/medias-christian-bosembe-veut-sanctionner-peter-tshiani-de-perfect-tv-sur-base-dun-rapport-inexistant-le-csac-divise/> consulté le 20 février 2024.

¹⁶ RFI, « Le P-patron du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la RDC Christian Bosembe agressé à Paris », 3 avril 2023, disponible <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230402-le-patron-du-conseil-sup%C3%A9rieur-de-l-audiovisuel-de-rdc-christian-bosembe-agress%C3%A9-%C3%A0-paris>.

¹⁷ Lire à ce sujet l'article 53 de la loi organique sur le CSAC.

Cependant, ces fonds sont souvent insuffisants et mal exécutés. Le CSAC est pourtant responsable de la régulation des contenus médiatiques tout au long du processus électoral, et une régulation efficace est essentielle pour éclairer le vote des citoyens.

Crédits votés en 2023 vs crédits exécutés fin juin 2023 (en milliards de franc congolais)



Source : reddition des comptes pour l'exercice 2022 et l'annexe explicative des prévisions des dépenses de l'exercice 2024

En fait, bien que le budget du CSAC ait doublé entre 2021 et 2023¹⁸, moins de la moitié des fonds prévus ont été effectivement débloqués, se limitant principalement au fonctionnement et à la rémunération du personnel. Selon une source proche du CSAC, l'institution a elle-même aggravé sa situation financière en doublant pratiquement son personnel à travers un recrutement fortement marqué par le népotisme. Les agents recrutés ne disposent d'aucun bureau et les arriérés de salaires s'accumulent, ajoutant une pression supplémentaire sur les ressources déjà limitées.

L'équipe dirigeante du CSAC a, de son côté, présenté dès le 24 mars 2023 une « *feuille de route stratégique 2023-2027*¹⁹ », comprenant un « plan d'actions prioritaires 2023-2024 » évalué à 17 millions de dollars. Pour l'année électorale (2023), Bruno Mbolison indique qu'environ 70 % des prévisions du CSAC relatives à ce plan d'actions ont été versées, permettant d'organiser le « *cadre des médias pour qu'il n'y ait pas de dérapages*²⁰ ». Ce plan prévoyait aussi, entre autres, l'organisation du forum « *médias pour la cohésion nationale* », une « *campagne de sensibilisation médiatique pour la cohésion nationale et la lutte contre la haine, le tribalisme et les divisions interethniques et interlinguistiques* », « *la formalisation de l'appui politique, technique et substantiel des médias congolais* », « *la protection des enfants contre les méfaits des réseaux sociaux* » et « *le renforcement des connaissances juridiques essentielles des professionnels des médias* ».

¹⁸ Les crédits votés en faveur du CSAC en 2021 équivalaient à quelque 7,7 milliards de francs congolais. Ils sont passés à 15,2 milliards de francs congolais en 2023, soit environ 5 millions de dollars américains.

¹⁹ Lire à ce sujet la « *feuille de route stratégique 2023-2027 - plan d'actions prioritaires 2023-2024* » du CSAC, avril 2023, inédit.

²⁰ Entretien avec Bruno Mbolison, vice-président du CSAC, *op.cit.*

Mbolison souligne également l'implication ponctuelle des partenaires techniques, notamment l'Union européenne, qui apportent au CSAC un appui à son centre de monitoring. Dans ce contexte, le CSAC ne peut investir pour acquérir les moyens nécessaires à la réalisation de ses prérogatives, ce qui renforce sa dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds. En 2011 et 2018, le CSAC n'a pu partiellement remplir ses missions durant les campagnes électorales que grâce au soutien de la communauté internationale, via divers projets de renforcement des capacités et de modernisation du matériel²¹.

Faute de moyens suffisants, le CSAC concentre ses activités à Kinshasa et reste quasi absent dans les provinces. Actuellement, seules les coordinations des 11 anciennes provinces sont censées être opérationnelles, mais la réalité est tout autre. Selon une source informée, la plupart de ces coordinations ont fermé boutique faute de fonds pour payer les loyers des bureaux, les factures d'électricité et les frais de connexion Internet. Le CSAC ne peut également pas organiser des formations continues, des recyclages ou des remises à niveau pour les professionnels des médias, ce qui limite considérablement son efficacité et sa portée.

Malgré des « *ressources financières maigres*²² », le CSAC indique tout de même qu'il a initié quelques actions positives, notamment une campagne en cours²³ de « *riposte contre l'immoralité et la délinquance dans les médias et réseaux sociaux* ».

Un CSAC, approbateur des médias publics ?

Aussi, l'ordonnance-loi du 13 mars 2023 sur la liberté de presse en RDC marque une étape significative dans la régulation des médias publics, en renforçant le rôle du CSAC en matière de supervision. Cette législation introduit une exigence clé : les médias publics doivent désormais soumettre leurs cahiers de charges et leurs grilles de programmes à l'approbation du régulateur²⁴.

Sur le plan théorique, cette disposition vise à établir un mécanisme de contrôle qui garantit le respect des engagements des médias publics envers l'objectivité et le pluralisme. Le cadre légal cherche à instaurer un équilibre délicat entre la liberté éditoriale et l'obligation de servir l'intérêt général. En d'autres termes, il s'agit de s'assurer que les médias publics ne se transforment pas en instruments de propagande, mais qu'ils restent fidèles à leur mission de service public en offrant une information diversifiée et équilibrée.

Toutefois, dans un contexte où les dynamiques politiques et les pressions externes sont souvent intenses, cette réforme législative suscite des inquiétudes parmi les spécialistes des médias. Ils redoutent que ce lien renforcé entre les médias publics et le CSAC ne se traduise, dans la pratique, par une mainmise accrue sur les contenus diffusés, servant potentiellement des intérêts politiques plutôt que ceux du public. « *La soumission des grilles de programmes à un organisme régulateur peut être perçue comme une double lame : elle garantit certes la conformité aux normes, mais elle offre également un levier de contrôle potentiellement exploitable par ceux qui détiennent le pouvoir* », explique Patient

²¹ D. Kadima, J.-L. Esambo et M. Merino, *Revue du cadre juridique et institutionnel des élections en République démocratique du Congo 2006-2019*, PNUD, Rapport final, p.43, inédit.

²² Entretien avec Bruno Mbolison, vice-président du CSAC, *op.cit.*

²³ *Radio Okapi*, Le CSAC lance une campagne contre l'immoralité et la délinquance dans les médias et réseaux sociaux », le 17 juin 2024, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2024/06/25/emissions/parole-aux-auditeurs/le-csac-lance-une-campagne-contre-limmoralite-et-la#:~:text=Le%20Conseil%20sup%C3%A9rieur%20de%20l.et%20sur%20les%20r%C3%A9seaux%20sociaux>.

²⁴ L'article 17 alinéa 5 de l'ordonnance-loi n°23/009 du 13 mars 2023 fixant les modalités d'exercice de la liberté de presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication en RDC stipule en effet que « *les cahiers de charges et les grilles des programmes des [médias publics] sont soumis à l'approbation du CSAC* ».

Ligodi, patron de *Actualite.cd*. Ainsi, la régulation des médias, sous couvert de maintenir un standard d'objectivité, pourrait devenir un outil de censure déguisée, restreignant la liberté éditoriale et réduisant la diversité des voix représentées dans le paysage médiatique.

Le CSAC et l'aide publique : soutien ou levier de contrôle ?

L'ordonnance-loi du 13 mars 2023 introduit également un régime d'aide publique varié et différencié, conçu pour s'adapter à la diversité des médias en fonction de leur nature et de leur mission. L'esprit de cette nouvelle législation est de renforcer le paysage médiatique congolais en reconnaissant les médias comme des piliers essentiels de l'information publique, de la promotion de la démocratie, et de la participation citoyenne. En affirmant que cette aide proviendrait directement du budget de l'État, le cadre légal se veut plus proactif et soutenant, cherchant à garantir une diversité médiatique qui puisse jouer pleinement son rôle dans le processus démocratique. En fournissant un soutien structurel, l'ordonnance-loi aspire à créer un environnement où les médias peuvent prospérer et s'épanouir sans être entravés par des contraintes économiques qui compromettent souvent leur intégrité éditoriale. Selon Bruno Mbolison, le CSAC voudrait d'ailleurs faire en sorte que cette « *aide publique à la presse du gouvernement aux médias soit systématisée* » pour assurer un soutien continu et équitable.

Cependant, l'efficacité de ce nouveau régime d'aide publique dépendra fortement de l'indépendance du CSAC. Si cette indépendance n'est pas clairement établie et protégée, l'aide à la presse pourrait facilement devenir un instrument de chantage ou de pression, surtout contre les médias indépendants ou ceux perçus comme opposés au gouvernement. Le risque est que l'aide publique soit utilisée pour influencer la ligne éditoriale des médias, favorisant ceux qui sont alignés avec les intérêts du pouvoir en place, tout en marginalisant les voix dissidentes.

Un régulateur aux compétences disputées

De fait, la régulation des médias est un domaine complexe, marqué par une multitude d'acteurs et des compétences souvent chevauchantes. En RDC, le CSAC est l'organe principal chargé de cette régulation²⁵. Cependant, sa mission est loin d'être exclusive. Le CSAC doit en effet collaborer avec plusieurs autres organes étatiques, notamment le ministère de la Communication et des Médias, l'Autorité de la régulation du numérique et le Conseil national du numérique. Ces deux dernières, bien que non encore opérationnelles, pourraient à l'avenir réguler les activités et services numériques, ainsi que veiller à l'éthique du numérique et de l'intelligence artificielle. Leur existence potentielle pourrait créer des chevauchements et des désordres dans les compétences régulatrices²⁶.

Ce type de chevauchement n'est pas sans précédent ailleurs dans le monde. Par exemple, au Royaume-Uni, l'*Office of Communications* (Ofcom) doit souvent coordonner avec d'autres entités gouvernementales et industrielles pour réguler efficacement les médias et les communications. Aux États-Unis, la *Federal Communications Commission* (FCC) collabore fréquemment avec d'autres agences fédérales sur des questions de réglementation des communications, ce qui peut entraîner des conflits de compétences. Pour gérer ces chevauchements, ces organismes ont mis en place des protocoles de collaboration et des accords formels de répartition des tâches.

²⁵ L'article 9 de la loi organique sur le CSAC stipule que le CSAC a la mission notamment de : « veiller à la conformité, à l'éthique, aux lois et règlements de la République, des productions des radios, des télévisions, du cinéma, de la presse écrite et des médias en ligne ».

²⁶ Entretien réalisé le 27 janvier 2024 avec Patient Ligodi, *op.cit.*

En France, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), autorité publique indépendante, joue un rôle essentiel dans la régulation du paysage médiatique.

Elle résulte de la fusion, le 1er janvier 2022, du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi). L'Arcom a pour mission de garantir la liberté de communication, de promouvoir une offre audiovisuelle pluraliste et respectueuse des droits et libertés, et de lutter contre les contenus illicites et problématiques sur Internet. Elle collabore étroitement avec l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) pour éviter les conflits de compétence.

En RDC, Bruno Mbolison, vice-président du CSAC, estime qu'il ne devrait pas y avoir de chevauchements avec le ministère de la Communication et des Médias, car « *le ministère s'occupe de la réglementation, alors que le CSAC est chargé de la régulation* ». Il résume cette distinction en soutenant que « *le ministère gère le hardware et le CSAC le software* ». Cependant, dans le passé, ce ministère a même exercé une influence notable, notamment en coupant les signaux des médias ou de l'internet. Cette dynamique crée une situation où la collaboration avec le CSAC²⁷ tend à affirmer la primauté des compétences du ministère au détriment du Conseil. À titre illustratif, Patient Ligodi, un expert en médias, souligne l'incongruité de voir le ministre de la Communication et des Médias convoquer des journalistes pour des séances de déontologie, empiétant ainsi sur les prérogatives du CSAC²⁸.

Mbolison ajoute que ce qui paraît comme chevauchement est souvent l'œuvre des personnes « *zélées* », car la loi a déjà, selon lui, bien délimité les compétences. Bien qu'il ne plaide pas pour la suppression du ministère de la Communication et des Médias, il note qu'ailleurs, la seule existence d'un organe de régulation a parfois suffi à justifier une telle suppression.

En tout cas, ces chevauchements de compétences entre le CSAC et d'autres entités régulatrices, combinés à des exemples internationaux de gestion réussie de ces conflits, soulignent la nécessité de clarifier et de délimiter les rôles de chaque institution. Encore faut-il que le CSAC remplisse réellement sa mission. Depuis l'avènement de la nouvelle équipe, le régulateur n'a jamais publié de rapport sur le pluralisme politique. Ce travail, qui nécessite des analyses quantitatives et qualitatives, n'est pas réalisé par la cinquantaine d'observateurs du centre de monitoring des médias congolais (CMMC) du CSAC. De plus, une bonne partie du personnel n'est pas rémunérée, rendant le CMMC souvent inopérant. La situation est similaire en province, avec un monitoring inexistant en raison du manque de fonds et des salaires impayés. Cette situation résulte de l'instrumentalisation politique du CSAC et d'une focalisation sur l'analyse des infractions plutôt que sur le monitoring du pluralisme.

Amorphe face au pouvoir et hyperactif contre l'opposition

Pendant le processus électoral de 2023, le CSAC s'est montré entreprenant en s'autosaisissant pour sanctionner des violations constatées ou dénoncées. Il a même infligé des sanctions administratives, allant jusqu'à la suspension de médias ou

²⁷ Lire à ce sujet l'ordonnance du 7 janvier 2022 fixant les attributions des ministères en RDC.

²⁸ Entretien réalisé le 27 janvier 2024 avec Patient Ligodi, *op.cit.*

d'émissions. Cependant, ces actions ont principalement visé les acteurs et médias proches de l'opposition.

Par exemple, le chroniqueur Peter Tiani, proche de l'opposant Moïse Katumbi, a été sanctionné en février 2023 par un embargo de 30 jours pour avoir qualifié l'ancien porte-parole du gouvernement, Lambert Mende, de « *délinquant politique*²⁹ ». Le 20 décembre 2023, le signal de sa chaîne Perfect TV a été coupé à Kinshasa³⁰.

En revanche, face aux discours identitaires développés par les acteurs de la majorité, le CSAC a rarement infligé des sanctions. Justin Bitakwira, qui s'est illustré par des discours de haine contre les Tutsi, n'a reçu qu'une mise en garde³¹ malgré la condamnation de ses propos par plusieurs organisations de la société civile et missions diplomatiques. Le CSAC n'a pas sanctionné le gouverneur du Kasaï central pour avoir interdit aux candidats autres que Félix Tshisekedi de faire campagne dans sa province³².

Il est important de reconnaître tout de même que le CSAC a pris des mesures positives pour réguler certains aspects des médias en RDC. La directive adoptée le 21 juin 2023, visant à encadrer la couverture médiatique de la campagne électorale, a été décrite par Bruno Mbolison comme une « *boussole*³³ » pour le CSAC, mettant l'accent sur l'interdiction de la diffusion de contenus incitant à la haine ou mettant en péril la cohésion nationale.

Toutefois, le CSAC n'est pas parvenu à faire respecter cette directive. Alors que les chaînes proches de l'opposition ont vu leurs signaux coupés, plusieurs chaînes proches du pouvoir n'ont pas été inquiétées pour des contenus similaires³⁴. Le CSAC n'a pas non plus appliqué l'article 34 alinéa 2 de la loi électorale³⁵, qui prévoit que les candidats doivent s'exprimer librement sans inciter à la haine ou à la discrimination. Il n'a pas réagi aux discours identitaires visant à nier à l'opposant Moïse Katumbi la nationalité congolaise, malgré la validation de sa candidature par la Cour constitutionnelle. Le CSAC a ainsi ignoré l'article 35 alinéa 1er de la loi électorale³⁶, qui lui donne le pouvoir de s'opposer à la diffusion d'émissions de campagne électorale si les propos sont injurieux, diffamatoires, ou contraires à la loi.

Le CSAC a également été inactif face aux violations du silence électoral, ne sanctionnant pas les médias qui ont continué à diffuser des contenus de promotion de certains candidats après la clôture officielle de la campagne, le 18 décembre 2023 à 23 heures 59.

²⁹ *La Référence Plus*, « Le CSAC décrète une embargo de 30 jours contre le journaliste Peter Tiani Malembe sur tous les médias opérant en RDC », 2 février 2023, disponible sur <https://lareferenceplus.cd/2023/02/02/le-csac-decrete-une-embargo-de-30-jours-contre-le-journaliste-peter-tiani-malembe-sur-tous-les-medias-operant-en-rdc/>, consulté le 12 février 2024.

³⁰ *Election.net*, « RDC: une chaîne de télévision pro-Katumbi fermée à Kinshasa », le 20 décembre 2023, <https://election-net.com/article/rdc-une-chaîne-de-télévision-pro-katumbi-fermée-a-kinshasa> consulté le 12 février 2024.

³¹ Ouragan.cd, « Discrimination, Bitakwira mis en garde par le CSAC », 8 août 2023, disponible sur <https://ouragan.cd/2023/08/discrimination-bitakwira-mis-en-garde-par-le-csac>, consulté le 12 février 2024.

³² *Politico.cd*, « Le CSAC s'insurge contre les propos "tribalo-régionalistes" du gouverneur du Kasai-central et l'enjoint d'apporter un correctif public », 26 octobre 2023, disponible sur <https://www.politico.cd/encontinu/2023/10/26/rdc-le-csac-sinsurge-contre-les-propos-tribalo-regionalistes-du-gouverneur-du-kasai-central-et-lenjoint-dapporter-un-correctif-public.html/144535/>, consulté le 12 février 2024.

³³ Entretien avec Bruno Mbolison, vice-président du CSAC, *op.cit.*

³⁴ Entretien réalisé le 12 janvier 2024 avec Patient Ligodi, *op.cit.*

³⁵ L'article 34 alinéa 2 de la loi électorale stipule : « À l'exclusion des propos susceptibles d'inciter au mépris envers les tiers, à la haine, au racisme, au tribalisme ou à tout autre fait prévu et réprimé par les lois de la République, les candidats s'expriment librement au cours de leur campagne électorale ».

³⁶ L'article 35 alinéa 1er de la loi électorale stipule : « Le CSAC peut, par une décision dûment motivée et notifiée, s'opposer par une décision dûment motivée et notifiée, à la diffusion d'une émission de la campagne électorale si les propos tenus sont injurieux, diffamatoires ou révèlent un manquement aux dispositions de la Constitution ou des lois. »

Par exemple, l'Agence congolaise de presse (ACP) a relayé un sondage plaçant Félix Tshisekedi en tête des scrutins après la fin de la campagne.

La mission d'observation CENCO-ECC a partagé le même constat, relevant qu'il s'était observé à la fois une précampagne de certains candidats, mais aussi une campagne au-delà de la période électorale, en ce qui concerne les élections directes, avec des effigies de propagande restées affichées, sans que le CSAC ne prenne des mesures sanctionnant les contrevenants³⁷.

Conclusion et préconisations

Pour remplir efficacement son rôle de régulateur indépendant et impartial des médias, le CSAC doit être engagé dans une série de réformes inspirées des meilleures pratiques internationales, adaptées au contexte congolais. Ci-dessous quelques recommandations essentielles pour revitaliser le CSAC et renforcer son rôle dans le paysage médiatique de la RDC :

- Mettre en place une procédure de nomination des membres du CSAC qui répartit le pouvoir de nomination entre plusieurs institutions indépendantes pour réduire les risques d'influence excessive d'une seule autorité politique. Par exemple :
 - Le président de la République pourrait nommer un membre, après avis d'un comité consultatif indépendant.
 - Les présidents des deux chambres du Parlement pourraient nommer un membre chacun, de manière bipartisane, en assurant que l'un des membres provienne de la majorité et l'autre de l'opposition, garantissant ainsi une diversité de perspectives politiques.
 - Les associations professionnelles des médias pourraient nommer quatre membres, choisis par les principales organisations de journalistes et de médias, pour représenter les intérêts et l'indépendance des professionnels du secteur.
 - Des organisations de la société civile, spécialisées dans les droits de l'homme et la liberté de la presse, pourraient nommer trois membres, afin de garantir une représentation équilibrée et diversifiée.
- Allouer des ressources financières suffisantes au CSAC, de manière transparente et contrôlée, avec des audits réguliers pour garantir son autonomie et sa crédibilité. Le budget du CSAC devrait être détaillé dans la loi de finances et faire l'objet de rapports d'exécution trimestriels, permettant ainsi une meilleure traçabilité et une responsabilisation accrue.
- Répartir les compétences au sein du CSAC de manière équilibrée pour éviter que son président ne concentre trop de pouvoir. Cela pourrait inclure la délégation de certaines responsabilités à des comités spécialisés au sein du CSAC, composés de membres avec des expertises diverses.
- Créer un cadre de concertation entre le CSAC et les autres structures dotées de compétences similaires pour éviter les chevauchements et améliorer l'efficacité de la régulation. Ce cadre pourrait inclure des réunions trimestrielles, des échanges de bonnes pratiques, et des accords formels de répartition des tâches.

³⁷ MOE CENCO-ECC, *Rapport final de la mission d'observation électorale 2019-2023*, p.14.

- Clarifier et délimiter les compétences du ministère de la Communication et des Médias par rapport au CSAC. Le ministère pourrait se concentrer sur la politique de communication générale, tandis que le CSAC serait l'unique régulateur des contenus médiatiques. Cette délimitation pourrait être formalisée par une loi organique précisant les rôles et responsabilités de chaque entité, assurant ainsi une régulation indépendante des contenus médiatiques.
- Mettre en œuvre des procédures claires et impartiales pour la gestion des sanctions, afin de garantir une application équitable et de restaurer la confiance publique. Le CSAC pourrait instaurer un comité indépendant de révision des sanctions, composé de juristes et de professionnels des médias, pour assurer une revue impartiale des décisions de sanction.
- Développer des programmes de formation et de sensibilisation pour les professionnels des médias afin de promouvoir les bonnes pratiques et le respect des normes déontologiques. Le CSAC pourrait organiser des ateliers de formation annuels en collaboration avec des institutions académiques et des organisations professionnelles des médias, couvrant des sujets tels que l'éthique journalistique, les nouvelles technologies médiatiques, et la régulation des contenus.

SÉRIE

Institutions impliquées dans la gestion du processus électoral en RDC

Contexte

Cette note thématique s'inscrit dans le cadre d'Actions citoyennes pour la transparence des élections (Acte), projet de recherche mené par Ebuteli, en consortium avec le Centre d'études pour la paix sociale (CEPAS) et l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES). L'objectif du projet est de contribuer au renforcement de la culture démocratique en République démocratique du Congo (RDC).

Le pays a entamé son quatrième cycle électoral en décembre 2023, dans un contexte marqué par la première alternance pacifique au sommet de l'État en 2019, lorsque Félix Tshisekedi a succédé à Joseph Kabila. Cependant les élections de fin 2018 avaient été marquées par des controverses, mettant en lumière le degré de politisation des institutions électorales et les défis techniques et logistiques rencontrés.

Cinq années plus tard, où en sommes-nous ? Le projet Acte vise à aborder ces défis. Il inclut des actions structurantes telles que la conduite de recherche sur la violence électorale, la production de cartographies des zones à risque, et la sensibilisation des populations locales à travers des campagnes d'éducation civique et électorale. Une attention particulière est portée à l'implication des femmes, des jeunes et des personnes handicapées, traditionnellement marginalisées dans le processus électoral.

Cette note thématique est la deuxième d'une série portant sur les institutions impliquées dans la gestion du processus électoral. Elle se concentre sur le CSAC et son rôle essentiel dans la régulation des médias durant les élections. Après celle sur la Cour constitutionnelle, publiée au mois de juin, d'autres notes suivront, traitant du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) et du Conseil national de suivi de l'accord et du processus électoral (CNSA).

Chaque note visera à comprendre et à vulgariser le fonctionnement de ces institutions, leur niveau d'indépendance et leur degré de politisation.

Ebuteli s'engage ainsi à fournir des analyses rigoureuses et des recommandations pratiques pour améliorer la gouvernance électorale en RDC.

À propos

Ebuteli est l'institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, basé à Kinshasa et à Goma.

Site web : <https://ebuteli.org>

X (ex-Twitter) : [@ebuteli](https://twitter.com/ebuteli)
