

**Communication 290/2004 – Open Society Justice Initiative (au nom de Pius Njawe
Noumeni) c/ République du Cameroun**

Résumé de la Plainte

1. Le Secrétariat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (le Secrétariat) a reçu une plainte le 28 juin 2004 d'Open Society Justice Initiative (le Plaignant) au nom de Pius Njawe Noumeni (la Victime), journaliste et Responsable du Groupe Le Messenger.¹
2. La Plainte est introduite contre la République du Cameroun (l'État défendeur), État partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine ou la Charte).²
3. Le Plaignant déclare que la Victime est : un éminent activiste en faveur de la liberté des médias ; il a créé le journal *Le Messenger*, indépendant et au franc parler ; la Victime a été arrêtée trente fois depuis 1990, contrainte à l'exil et emprisonnée trois fois pendant des semaines et des mois ; *Le Messenger* et son double satirique, *Le Messenger Popoli* ont été interdits et saisis et leur personnel a été arrêté et poursuivi en de nombreuses occasions.
4. Le Plaignant déclare que l'État défendeur avait un monopole d'État sur la diffusion radiophonique et télévisée jusqu'en 1990 où il a promulgué la Loi n° 90/52 sur la liberté de la Communication sociale du 19 décembre 1990 (Loi de 1990) avec pour objectif déclaré de libéraliser la radiodiffusion. Le Plaignant déclare que le gouvernement a finalement pris le Décret de mise en œuvre de la Loi de 1990 le 3 avril 2000 en adoptant le Décret n° 2000/158 établissant les conditions et les modalités de création et d'exploitation d'entreprises privés de communication audiovisuelle (Décret de 2000). Le Plaignant ajoute que des stations de radio avaient commencé à apparaître à Yaoundé dans des conditions

¹ Suite au soudain décès de la Victime, le 12 juillet 2010, le Plaignant a soumis une déclaration écrite de Mme Amanda Njawe, fille aînée et proche de la Victime, demandant la poursuite de l'examen complet de la Communication et de la totalité des revendications qui y sont contenues.

² La République du Cameroun a ratifié la Charte africaine le 20 juin 1989.

de vide réglementaire malgré les menaces des autorités selon lesquelles personne ne pouvait exploiter sans la publication par le gouvernement d'un décret d'application de la Loi de 1990.

5. Le Plaignant affirme que, lors de ce vide réglementaire, en novembre 1999 *Le Messenger* a commencé à exploiter une station de radio à Douala, Radio Sawa, lors du 20^{ème} anniversaire de *Le Messenger*. Radio Sawa a fonctionné de novembre 1999 à avril 2000.
6. Le Plaignant déclare que, quand l'État a finalement publié le Décret de 2000, le *Groupe Le Messenger* a suspendu ses diffusions en vue d'obtenir un meilleur matériel. Le Plaignant déclare que, le 29 octobre 2002, après avoir recueilli suffisamment de fonds pour acheter ce matériel, *Le Messenger* a introduit une demande formelle de licence de radio auprès du Ministre de la Communication.
7. Le Plaignant déclare que, dans l'attente de l'examen de la demande, *Le Messenger* a commencé à acheter du matériel et à construire des studios pour la radio. Le 31 janvier 2003, il a informé le Ministre de la Communication de sa décision de changer la dénomination de la station de radio en Freedom FM en demandant également de se voir attribuer une fréquence différente car la précédente avait été attribuée à une autre station de radio.
8. Le Plaignant affirme que, le 7 février 2003, un groupe de techniciens du Ministère de la Communication s'est rendu dans les locaux de la station de radio pour inspecter le matériel pendant quatre heures.
9. Le Plaignant déclare que, le 15 mai 2003, *Le Messenger* a annoncé dans la presse écrite qu'il allait commencer à diffuser sur Freedom FM le 24 mai 2003. Le Plaignant ajoute qu'à l'issue du délai obligatoire de six (6) mois, le 21 mai 2003, le Ministre de la Communication n'a pas répondu favorablement à la demande en alléguant que la demande était toujours en cours d'examen.
10. Le Plaignant déclare que, le 23 mai 2003, avant même que Freedom FM n'ait commencé à diffuser, des douzaines de forces militaires, de la police et de la gendarmerie ont pris le contrôle du bâtiment de Freedom FM et posé les scellés

sur les studios et les salles de transmission. Le Plaignant déclare également qu'ils prétendaient agir en vertu d'un ordre du Ministre de la Communication interdisant Freedom FM.

11. Le Plaignant allègue que le matériel radio est d'une valeur d'environ 60 millions de francs CFA (110 000 USD) et que, puisque l'isolation et la climatisation des salles scellées n'étaient pas finies, le matériel était exposé à la pluie et à l'humidité qui devaient causer de graves dommages.
12. La Plaignant affirme que, sur la proposition du Ministre de la Communication de changer la dénomination et la nature de la programmation de la radio, le 3 juin 2003, *Le Messenger* a introduit des amendements à sa demande initiale de licence de radiodiffusion.
13. Le Plaignant affirme que, les semaines suivantes, le Ministre de la Communication a informé *Le Messenger* que le marché de la radio de Douala était saturé et que City FM devrait transmettre à partir d'un lieu situé hors de Douala. Le Plaignant déclare que la Victime a proposé deux nouveaux sites situés à 60 km à l'ouest de Douala mais que le Ministre n'a pas répondu. Le Plaignant ajoute que *Le Messenger* n'a reçu aucune notification formelle du Ministre concernant le résultat de sa demande de licence et que l'accès à son matériel saisi lui a été refusé.
14. Le Plaignant déclare en outre que le Ministre de la Communication a pour habitude de traiter les demandes de licences d'exploitation de manière arbitraire, illégale et discriminatoire et qu'il avait à plusieurs occasions refusé d'accorder des licences statutaires à des exploitants de stations de radio. Le Plaignant cite le cas de Radio Veritas, une radio de l'église catholique basée à Douala, qui n'avait jamais reçu de réponse à sa demande de licence de 2001 jusqu'en novembre 2003, en raison de spéculations selon lesquelles le Cardinal Christian Tumi de Douala, critique au franc parler du gouvernement, pourrait l'exploiter contre le Président Paul Biya lors des prochaines élections. Le Plaignant déclare que le Ministre de la

Communication n'a autorisé l'exploitation de la radio qu'après la déclaration publique du Cardinal qu'il n'avait aucune intention de se présenter.

15. Le Plaignant déclare que le Ministre n'attribue de fréquences qu'aux radiodiffuseurs qu'il estime politiquement inoffensifs à l'égard du gouvernement actuel. Le Plaignant déclare que, le 27 mai 2003, le Ministre de la Communication a rendu la Décision n° 012 attribuant des fréquences à quatorze (14) radios dans la capitale Yaoundé et dix radios à Douala sans lui attribuer de licence appropriée. Le Plaignant déclare que cela n'a accordé aucune couverture légale aux exploitants de stations de radio mais ne faisait que les placer dans une situation d'incertitude puisque l'autorisation informelle pouvait être retirée à tout moment.
16. Le Plaignant allègue que, le 4 septembre 2003, *Le Messenger* a introduit une instance en référé contre le Représentant de la Sécurité nationale à Douala pour la libération de son matériel. Il allègue également que le Tribunal de première instance de Douala a renvoyé l'audition 19 fois en presque cinq mois en raison de la non-comparution de l'État défendeur.
17. Le Plaignant déclare que, suite à l'intervention du Ministre de la Communication en tant que partie intéressée concernant la compétence du Tribunal de première instance, le 26 janvier 2004, le Tribunal s'est déclaré incompétent pour entendre du cas. Il ajoute que le Tribunal n'a signifié à *Le Messenger* le jugement écrit qu'à la mi-mai 2004 et que *Le Messenger* a ultérieurement fait appel de la décision devant la Cour d'appel de Douala. Dans l'attente que la Cour d'Appel examine cet appel, le matériel d'une valeur de 110 000 USD continuait à se détériorer en raison des mauvaises conditions de conservation.
18. Le Plaignant indique que, le 11 novembre 2003, alors que l'affaire était pendante au civil, le Ministre de la Communication a introduit une action au pénal contre la Victime et *Le Messenger* pour avoir « créé et exploité » une société de diffusion sans licence.

Articles allégués avoir été violés

19. Le Plaignant allègue que les Articles 1, 2, 9 et 14 de la Charte africaine ont été violés.

Requêtes

20. Le Plaignant demande à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission) de :
- a) considérer que les lois et les pratiques du Cameroun eu égard à l'attribution de licences aux radiodiffuseurs privés et son refus silencieux d'accorder à *Le Messenger* une licence radio constituent une violation des Articles 9 et 1^{er} de la Charte ;
 - b) considérer que le Cameroun a violé le droit de propriété de la Victime en vertu de l'Article 14 de la Charte ;
 - c) considérer que le Cameroun a violé le droit de la Victime en vertu de l'Article 2 de la Charte de jouir de la liberté d'expression sans faire l'objet d'une discrimination à motivation politique ;
 - d) demander au Cameroun de rendre ses lois et ses pratiques en matière de radiodiffusion conformes à l'Article 9 de la Charte et à la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique de cette Commission ; et
 - e) demander à l'État défendeur de verser une indemnisation appropriée à la Victime pour les violations multiples de ses droits et libertés inscrits dans la Charte.

La Procédure

21. La Plainte a été reçue au Secrétariat de la Commission le 28 juin 2004 qui en a accusé réception le 5 juillet 2004. La Plainte était accompagnée d'une demande de

mesures conservatoires conformément à l'Article 111 du Règlement intérieur révisé de 1995 de la Commission.

22. Par lettre datée du 15 juillet 2004, la Commission a transmis une demande de mesures conservatoires à l'État défendeur conformément à son Règlement intérieur pour s'assurer qu'aucun préjudice irréparable ne soit causé au matériel de *Le Messenger*.
23. Par lettre en date du 16 novembre 2004, le Plaignant a informé la Commission que la demande de mesures conservatoires était restée sans effet et que la Victime avait reçu des menaces de mort à propos de cette affaire.
24. Au cours de sa 36^{ème} Session ordinaire, tenue du 29 novembre au 7 décembre 2004, la Commission a examiné la Communication et décidé de s'en saisir. Pendant la session, le Plaignant a fait une présentation orale sur le non-respect par l'État défendeur de la demande de mesures conservatoires. Les délégués de l'État défendeur à la session ont indiqué qu'ils n'avaient pas eu connaissance de la demande et le Chef de délégation, le Ministre Joseph Dion Ngute, a proposé ses bons offices en vue de faciliter une solution amiable à l'affaire.
25. Le 22 décembre 2004, le Secrétariat a informé les Parties que la Commission s'était saisie de la Communication et qu'elle leur demandait donc de présenter leurs observations sur la recevabilité de l'affaire dans un délai de trois mois suivant la date de cette notification. Le Secrétariat a rappelé au Plaignant de transmettre ses observations par lettre datée du 22 février 2005.
26. Le 22 mars 2005, le Plaignant a présenté ses arguments sur la recevabilité, qui ont été transmis à l'État défendeur le 29 mars 2005.
27. Lors de sa 37^{ème} Session ordinaire, tenue du 27 avril au 11 mai 2005, la Commission a examiné la Communication et entendu les présentations orales des Parties. La Commission a subséquemment renvoyé sa décision sur la recevabilité dans l'attente de recevoir d'autres arguments de l'État défendeur.
28. Par Note Verbale datée du 8 septembre 2005, l'État défendeur a informé le Secrétariat qu'un règlement amiable de l'affaire était en cours.

29. Par lettre datée du 4 octobre 2005, le Secrétariat a informé le Plaignant des développements en lui transmettant les documents communiqués par l'État défendeur à l'appui de ses affirmations. Le Plaignant était invité à communiquer ses observations.
30. Lors de sa 38^{ème} Session ordinaire, tenue du 21 novembre au 5 décembre 2005, la Commission a renvoyé sa décision dans l'attente de la réception de la réponse formelle du Plaignant sur l'issue dudit règlement amiable.
31. Le 28 avril 2006, le Secrétariat a reçu une correspondance du Plaignant l'informant que Radio Freedom FM et le Gouvernement du Cameroun avait signé une entente de règlement le 24 juin 2005 et que, conformément à cet accord:
- i. L'État défendeur avait retiré les accusations pénales à l'encontre du Directeur de Freedom FM et restitué le matériel de la station de radio ;
 - ii. L'État défendeur s'était engagé à accorder à Freedom FM une autorisation de diffusion provisoire et à traiter sa demande de licence complète de manière juste et équitable ;
 - iii. Freedom FM, pour sa part, avait convenu d'abandonner la Communication introduite auprès de la Commission et de régler amiablement le cas ;
 - iv. Les négociations en cours entre les Parties sur la question de l'indemnisation avaient donné lieu à un compromis mutuellement acceptable, l'État défendeur acceptant de reprendre les pourparlers avec Freedom FM concernant l'indemnisation pour les dégâts subis par la station de radio en vue de parvenir à un règlement équitable, global et final du cas ; et
 - v. L'État défendeur avait réitéré son engagement à accorder à Freedom FM une autorisation provisoire dès que l'examen de la présente Communication serait abandonné - ainsi qu'à traiter la demande de licence de radiodiffusion de Radio FM de manière équitable, transparente et diligente.

32. A la lumière de ce qui précède, le Plaignant, agissant au nom de la Victime, a demandé à la Commission d'abandonner l'examen de la Communication 290/04 contre la République du Cameroun et d'en enregistrer le règlement amiable.
33. Lors de sa 39^{ème} Session ordinaire, tenue du 11 au 25 mai 2006 à Banjul, Gambie, la Commission, à la demande du Plaignant, a décidé de mettre fin à son examen de la Communication à la condition que les termes du règlement amiable sur lequel était fondée la demande d'abandon du Plaignant soient communiqués à la Commission.
34. Par Note Verbale datée du 23 novembre 2006, l'État défendeur a transmis un rapport d'une réunion commune, tenue le 24 juin 2005, du Ministère de la sur Communication et de la Victime, exposant les termes convenus par les Parties.
35. Le 18 décembre 2006, le Plaignant a transmis en copie à la Présidente de la Commission une lettre adressée au Ministre de la Communication de l'Etat défendeur sur le non-respect par l'Etat défendeur des termes du règlement amiable.
36. Le 20 avril 2007, le Secrétariat a reçu une correspondance du Plaignant demandant à la Commission de :
 - i. rouvrir la procédure de la Communication et reprendre l'examen normal de la Communication du fait que l'État défendeur n'avait pas accordé à Radio Freedom FM une autorisation de diffusion, en violation substantielle du règlement amiable de 24 juin 2005 qui, alléguait le Plaignant, n'était plus en vigueur et qui, dans tous les cas, ne pouvait plus constituer une solution amiable de la question, fondée sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels que reconnus par la Charte.
 - ii. adopter des mesures conservatoires exigeant des autorités camerounaises qu'elles accordent à Radio Freedom FM une autorisation provisoire de diffusion dans l'attente de l'examen du cas par la Commission. Le Plaignant affirme en outre que l'intervention urgente de la Commission

africaine est nécessaire pour préserver la liberté d'expression de la Victime en demandant que Radio Freedom FM se voie immédiatement accorder une autorisation de diffusion provisoire, en n'imposant rien d'autre au Cameroun que d'agir comme il s'était engagé à le faire aux termes du règlement de juin 2005.

- iii. accorder une audience au Plaignant lors de la 41^{ème} Session ordinaire.
37. Lors de sa 41^{ème} Session ordinaire, tenue du 16 au 30 mai 2007, la Commission a accordé au Plaignant une audience au cours de laquelle celui-ci a demandé que l'affaire soit reprise et que la Commission demande des mesures conservatoires.
 38. Par lettre datée du 8 juillet 2007, le Secrétariat a informé le Plaignant de la décision de la Commission de reprendre l'affaire en déclinant la demande de mesures conservatoires.
 39. Par Note Verbale datée du 8 juillet 2007, l'État défendeur a été prié d'indiquer les mesures qu'il avait prises pour mettre en œuvre les termes du règlement amiable. Un rappel a été envoyé à l'État défendeur le 11 septembre 2007.
 40. Par Note Verbale et par lettre en date du 20 mars 2008, les Parties ont été invitées à soumettre leurs observations sur la recevabilité.
 41. Le Secrétariat a reçu les observations du Plaignant sur la recevabilité le 10 mai 2008 et les a transmises à l'État défendeur en l'invitant à y répondre par Note Verbale datée du 4 juillet 2008.
 42. Suite à plusieurs rappels du Secrétariat, par Note Verbale datée du 16 février 2010, l'État défendeur a demandé que lui soit accordé un délai supplémentaire pour la soumission de ses observations sur la recevabilité.
 43. Par Note Verbale datée du 18 mars 2010, l'État défendeur a transmis ses observations sur la recevabilité.
 44. Par lettre datée du 6 mai 2010, le Plaignant a exhorté la Commission à reprendre l'examen actif de la Communication en raison des effets adverses du report de sa résolution.

45. Par Note Verbale datée du 4 octobre 2010, le Secrétariat a accusé réception des observations de l'État défendeur sur la recevabilité et les a transmises au Plaignant par lettre datée du 4 octobre 2010.
46. Le 10 novembre 2010, le Plaignant a accusé réception des observations de l'Etat défendeur sur la recevabilité et informé la Commission que Pius Njawe Noumeni (la Victime) avait péri dans un accident de la circulation le 12 juillet 2010. Le Plaignant soumettait une déclaration signée de Mme Amanda Njawe, l'ainée des enfants et proche de la Victime, demandant à la Commission de poursuivre l'examen complet de la Communication et de la totalité des demandes qui y étaient soumises.
47. Durant sa 11^{ème} Session extraordinaire, tenue du 21 février au 1^{er} mars 2012, la Commission a examiné la Communication et l'a déclarée recevable. Les Parties en ont été informées et il a été demandé au Plaignant de communiquer ses observations sur le fond avant le 25 août 2012 au plus tard.
48. Le 21 août 2012, il a été rappelé au Plaignant de communiquer ses observations sur le fond dans un délai d'un mois suivant cette notification, faute de quoi la Communication serait radiée.
49. Le 13 novembre 2012, le Secrétariat a reçu une Note Verbale de l'État défendeur, accompagnée de ses observations sur le fond. Les observations ont été transmises au Plaignant par lettre datée du 20 novembre 2012.
50. Lors de sa 13^{ème} Session extraordinaire, tenue du 19 au 25 février 2013, la Commission a décidé de radier la Communication pour faute de diligence. Les Parties en ont été respectivement informées par une correspondance datée du 28 février 2013.
51. Par lettre datée du 9 avril 2013, le Plaignant a informé le Secrétariat qu'il n'avait reçu aucune notification concernant la décision prise sur la recevabilité en demandant que la Commission rétablisse la Communication.
52. Lors de sa 54^{ème} Session ordinaire, tenue du 22 octobre au 5 novembre 2013, la Commission, ayant jugé acceptables les raisons invoquées par le Plaignant, a ré-

enrôlé la Communication. Les Parties en ont été informées par une correspondance datée du 15 novembre 2013 et le Plaignant a été invité à soumettre sur le fond dans un délai de soixante jours.

53. Le Plaignant a transmis ses observations sur le fond par lettre datée du 14 janvier 2014, qui ont été transmises à l'État défendeur le 3 février 2014.
54. Par Note Verbale datée du 30 avril 2014, l'État défendeur a communiqué à la Commission ses observations sur le fond.
55. La délégation de l'Etat défendeur à la 55^{ème} Session ordinaire de la Commission, tenue à Luanda, Angola, du 28 avril au 12 mai 2014, a informé le Secrétariat que les observations du Plaignant sur le fond n'avaient jamais été reçues par le Gouvernement de la République du Cameroun. Les observations ont donc été retransmises par Note Verbale datée du 28 mai 2014.

Le droit sur la Recevabilité

Observations du Plaignant sur la Recevabilité

56. Le Plaignant déclare que les recours internes sont en partie inexistantes et donc indisponibles, qu'ils se sont avérés en partie inefficaces et qu'ils se sont prolongés de manière anormale. Si le Décret de 2000 accorde au Ministre un délai de six mois pour se déterminer sur une demande de licence, ni la Loi de 1990, ni le Décret de 2000 ne spécifient de quels recours, s'il en existe, dispose un demandeur de licence à l'encontre du Ministre s'il ne prend pas de mesures par rapport à cette demande. En outre, ces deux instruments ne spécifient pas si le silence du Ministre doit être légalement considéré comme une acceptation ou comme un rejet de la demande.
57. Selon le droit et la pratique du Cameroun, le requérant ne devrait pouvoir contester, devant la Chambre administrative de la Cour Suprême, que le rejet explicite d'une demande de licence par une entité gouvernementale, sauf disposition contraire de la loi.

58. En revanche, l'incapacité des lois relatives à la diffusion à définir les effets juridiques d'un silence administratif et/ou à prévoir explicitement un recours contre un silence administratif signifie que Radio Freedom FM s'est trouvée sans recours interne à opposer au fait que le Ministre de la Communication ne donnait pas suite (depuis cinq ans à ce moment-là) à sa demande. Au vu de ces faits, le Plaignant conclut qu'il n'était pas tenu d'épuiser des recours qui étaient indisponibles. Le Plaignant compare cette situation à la législation camerounaise applicable aux licences de débits de boissons qui stipule qu'un silence administratif sur une demande de licence au-delà d'un délai de trois mois, équivaut à une attribution de cette licence.
59. Le Plaignant déclare que le Ministre de la Communication a développé une pratique illégale profondément ancrée d'accorder des autorisations temporaires ou informelles ne conférant aux radiodiffuseurs aucune reconnaissance ou certitude légale. À cet égard, il estime que les victimes de telles pratiques administratives profondément ancrées et largement tolérées ne sont pas tenues d'épuiser des recours « sans valeur » si les contestations judiciaires ou administratives de ces pratiques risquent d'être inefficaces ou de soumettre les victimes à des abus ou à un harcèlement encore plus graves. La Victime, dans ce cas, se trouve essentiellement dans la même situation en raison de la politique du Cameroun - incompatible avec ses propres lois - de ne pas accorder de licences aux radiodiffuseurs privés et de la forte probabilité que toute contestation de cette politique n'entraîne d'autres représailles de la part du gouvernement.
60. Le Plaignant déclare aussi que le degré excessif de pouvoir discrétionnaire conféré au Ministre de la Communication par les lois camerounaises relatives à la radiodiffusion rendrait toute forme théorique de révision judiciaire inefficace et illusoire.
61. Le Plaignant affirme également que, même si la décision du Ministre quant à l'attribution de licences pouvait faire l'objet d'un examen judiciaire, le cadre juridique n'offre aucune norme ni aucun fondement que les demandeurs

pourraient invoquer pour contester cette décision. Dans ces circonstances, le Plaignant considère que seule une contestation constitutionnelle interne des lois régissant l'attribution de licences pourrait offrir un recours efficace aux plaignants. À cet égard, le Plaignant déclare que la Constitution du Cameroun confère au Conseil constitutionnel le pouvoir de réexaminer la législation inconstitutionnelle. Toutefois, la compétence à introduire des instances devant cette cour est limitée aux cadres dirigeants et aux responsables élus et le Plaignant n'a donc pas la possibilité de contester la constitutionnalité des lois relatives à l'attribution de licences.

62. Concernant les tentatives de recherche de recours internes pour lever les scellés de Radio Freedom FM, le Plaignant déclare que, comme Radio Freedom FM ne pouvait pas contester directement le silence du Ministre de la Communication, il avait cherché à le faire indirectement en introduisant une action au civil suite à la mise sous scellés des locaux et du matériel.
63. À cet égard, le 4 septembre 2003, *Le Messager* a introduit une action en référé d'heure à heure contre le Représentant à Douala de la Sécurité nationale (un agent du gouvernement central), demandant la levée des scellés et la libération de son matériel sous scellés depuis le 23 mai 2003.
64. L'action en justice soutenait que la mise sous scellés n'avait aucun fondement juridique, que Radio Freedom FM n'avait jamais commencé à diffuser et que le Ministre de la Communication n'avait pas respecté le délai légal de six mois pour traiter sa demande de licence.
65. La soi-disant procédure de référé d'heure à heure, transférée à un juge du Tribunal de première instance de Douala, a été renvoyée dix-neuf fois au cours des quatre mois et demi suivants à cause de la non-comparution répétée de représentants du gouvernement. Le juge avait initialement fixé le 20 septembre 2003 comme date limite de la décision finale mais il a ensuite décidé, à cette date, de rouvrir le débat et de solliciter l'avis du Procureur, une mesure hautement inhabituelle dans un cas privé tel que celui-ci.

66. Entre-temps, le Ministre de la Communication a demandé l'autorisation - qu'il a obtenue - d'intervenir dans le cas en qualité de partie intéressée, en alléguant qu'eu égard à la décision du Ministre de la Communication d'interdire Radio Freedom FM, la mise sous scellés du matériel était « un acte matériel nécessaire pour appliquer un acte administratif unilatéral ». Le Ministre de la Communication a également soutenu que le Tribunal de première instance n'avait pas compétence à connaître du cas qui devait relever d'un tribunal administratif.
67. Le Plaignant déclare que, lors de l'une des audiences finales, le siège de la police nationale de Yaoundé a envoyé un représentant pour témoigner que la police soupçonnait *Le Messenger* de conspirer et de se servir de Freedom FM pour renverser le gouvernement. Le seul effort du représentant de la police pour fournir des preuves à l'appui de ces allégations extravagantes a été de déclarer que le « matériel sophistiqué » de la radio pouvait être programmé pour permettre une communication radio circonscrite à un groupe sélectionné de personnes (comme les communications de type « walkie-talkie »).
68. Le 26 janvier 2004, tenant compte de la suggestion du Ministre de la Communication et à l'issue de mois de débats sur le fond, le tribunal s'est déclaré incompétent pour se prononcer sur le cas. Le Tribunal de première instance de Douala n'a informé et préparé qu'à la mi-mai 2004 une copie certifiée conforme du jugement écrit dont *Le Messenger* avait besoin pour pouvoir interjeter appel conformément aux lois procédurales.
69. *Le Messenger* a interjeté appel de la décision devant la Cour d'appel de Douala puisque le cas relevait de sa juridiction civile. Pendant quelque dix-huit mois, la Cour d'Appel n'a pas fait suite à cet appel sans même fixer une date de simple audience du cas jusqu'en juillet 2005 où *Le Messenger* a retiré le cas conformément aux termes de son accord de règlement amiable avec le gouvernement.
70. Les procédures judiciaires poursuivies par la Victime pour contester indirectement le fait que le Ministre de la Communication n'avait pas pris de

décision concernant la demande ainsi que son ordre d'interdire le fonctionnement de Radio Freedom FM indéfiniment et de saisir son matériel ont été rendues manifestement inefficaces et anormalement prolongées par les actions, les omissions et les insuffisances des juridictions internes. Cette conclusion est étayée par la propre jurisprudence de la Commission, notamment dans *Mekongo c/ Cameroun* et *Modise c/ Botswana*.³

71. Le Plaignant déclare que si, dans ce cas, les retards ne sont pas aussi prolongés, en termes absolus, que ceux identifiés par la Commission dans d'autres cas, ils sont considérables dans la mesure où ils sont intervenus dans le contexte de procédures supposées urgentes et d'heure à heure et où ils ont été caractérisés par des omissions de procédure répétées et flagrantes du type le plus basique aussi bien par le Tribunal de première instance que par la Cour d'appel.
72. Enfin, la non-remise délibérée par le Tribunal de première instance de Douala d'un jugement écrit et la non-tenu par la Cour d'Appel d'une seule audience sur l'appel de *Le Messager* – sur de longues périodes dans les deux cas – équivalent à un cas évident de déni de justice. Un tel comportement judiciaire donne à douter de l'aptitude ou de la volonté des instances judiciaires de Douala de présider un procès équitable dans cette affaire.
73. Concernant l'Article 56 (7), le Plaignant déclare que le cas n'a pas été soumis ou réglé par un autre mécanisme international des droits de l'homme.

Observations de l'État défendeur sur la Recevabilité

74. L'État défendeur déclare que, compte tenu des faits, des éclaircissements donnés et du règlement amiable et définitif en cours avec M. Pius Njawe, la Victime, il apprécierait que la Commission africaine suspende la procédure pendante devant elle et qu'elle déclare la Communication irrecevable.

³ Communication 59/91 - *Embga Mekongo Louis c/ Cameroun* (1995) CADHP et Communication 97/93-14AR *John K. Modise c/. Botswana* (2000) CADHP.

Analyse de la Commission

75. La recevabilité des Communications introduites devant la Commission en vertu de l'Article 55 de la Charte africaine est régie par les conditions stipulées à l'Article 56 de la Charte. L'Article 56 énonce sept (7) conditions devant être généralement remplies par un plaignant pour que la Communication soit considérée recevable.
76. Dans la présente Communication, le Plaignant déclare que les sept conditions ont été remplies alors que l'État défendeur considère que l'affaire a été réglée par un règlement amiable et il demande à la Commission de déclarer la Communication irrecevable.
77. Aucune des Parties n'a soumis d'arguments sur la conformité de la Communication avec l'Article 56 (1), (2), (3), (4) et (6). La Commission considère que ces dispositions ne soulèvent pas de questions contentieuses et considère en conséquence que ces conditions requises ont été remplies.
78. Concernant l'Article 56(5), les observations du Plaignant, telles qu'énoncées ci-dessus⁴, indiquent que les recours internes sont en partie inexistantes et donc indisponibles, qu'ils se sont avérés en partie inefficaces et qu'ils se sont prolongés de manière anormale.
79. La Commission a déjà indiqué sa position sur l'importance de l'épuisement des recours internes en maintenant que « la justification de la règle relative à l'épuisement des recours internes dans la Charte et d'autres instruments internationaux sert à garantir qu'avant qu'une procédure ne soit introduite devant un organe international, l'État concerné doit avoir eu la possibilité de remédier au cas à travers son propre système interne ».⁵
80. La Commission note que le cadre juridique de la radiodiffusion au Cameroun ne prévoit pas de recours ou de possibilité de recours contre la décision du Ministre

⁴ Voir Paragraphes 56 - 72 ci-dessus.

⁵ Communications n° 147/95, 149/96 – *Sir Dawda K. Jawara c/ Gambie* (2000) CADHP para. 31.

de la Communication s'il n'accorde pas de licence de radiodiffusion dans le délai statutaire de six mois. La loi n'indique pas non plus de recours pour l'inaction du Ministre et si son silence doit être légalement considéré comme une acceptation ou un rejet. La loi accorde un tel pouvoir discrétionnaire au Ministre qu'il n'est pas même tenu de justifier sa décision.

81. La Commission africaine note aussi qu'en vertu de la législation et de la pratique au Cameroun, le requérant ne pourrait contester que devant la Chambre administrative de la Cour Suprême le rejet explicite d'une licence par une entité du gouvernement à moins qu'une loi ne l'y autorise.
82. Le Plaignant a exprimé sa conviction selon laquelle, compte tenu de la nature de la loi, seule une contestation constitutionnelle interne de la loi pourrait offrir un recours efficace. Or, le Plaignant ne peut pas introduire un cas devant le Conseil constitutionnel du Cameroun compte tenu du fait que seuls les cadres supérieurs et les responsables élus ont qualité à le faire devant cette juridiction.
83. Malgré ce qui précède, *Le Messenger* a pris des mesures raisonnables pour contester l'action du Ministre dans une procédure civile consécutive à la mise sous scellés de ses locaux auprès du Tribunal de première instance de Douala qui, après des mois de débat sur le fond du cas, s'est déclaré incompétent pour connaître de l'affaire. La Cour n'a pas non plus communiqué au Groupe *Le Messenger* une copie du jugement qui lui aurait permis de faire appel en vertu des lois procédurales internes pertinentes. Même si *Le Messenger* a réussi ultérieurement à faire appel de la décision du Tribunal de première instance, le cas a été bloqué au niveau de la Cour d'appel parce que, pendant 18 mois, aucune audience n'a été fixée pour le cas et que *Le Messenger* a été obligé de mettre fin à l'affaire suite à la survenue du règlement amiable avec le Gouvernement du Cameroun.
84. La Commission note que l'État défendeur n'a pas contesté les observations du Plaignant concernant l'Article 56(5) et, conformément à sa pratique établie, elle considère que les faits exposés par le Plaignant sont avérés.

85. Dans ces circonstances, la Commission est encline à convenir, sur la base de l'argument du Plaignant, que les recours internes étaient inexistantes. La Commission convient également avec le Plaignant que les recours tentés se sont avérés inefficaces. Cette situation rappelle la décision de la Commission dans la Communication 155/96 - *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c/ Nigeria (le cas SERAC)* ⁶ dans laquelle il a été considéré que « si un droit n'est pas prévu, il ne peut y avoir de recours efficaces ou de recours du tout »⁷. De même, dans la Communication 147/95 - *Jawaara c/ Gambie*, la Commission a considéré qu'« un remède est considéré disponible si le pétitionnaire peut le poursuivre sans empêchement »⁸ et qu'« un recours n'est considéré disponible que si le demandeur peut s'en servir dans les circonstances de son cas ».⁹
86. Sur la base de ce qui précède, la Commission considère qu'il serait déraisonnable d'exiger du Plaignant qu'il ait épuisé des recours internes inexistantes ou des recours avérés inefficaces et elle considère donc que l'Article 56(5) a été respecté.
87. Concernant l'Article 56 (7), le Plaignant déclare que la présente Communication n'a pas été soumise ou réglée par un autre mécanisme international des droits de l'homme. L'État défendeur, pour sa part, déclare que le règlement amiable conclu entre les Parties a eu pour effet de régler le cas.
88. La Commission note qu'elle a mis fin à l'examen de la présente Communication lors de sa 39^{ème} Session ordinaire, à la demande du Plaignant, du fait qu'un règlement amiable avait été conclu entre les Parties. La Commission note en outre que l'exigence que le Plaignant mette fin à la procédure devant la Commission était l'une des conditions du règlement amiable conclu entre les Parties.

⁶ Communication 155/96 - *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) et Center for Economic and Social Rights (CESR) c/ Nigeria* (2001) CADHP para. 37.

⁷ Ibid.

⁸ *Jawara c/ Gambie* (note 5 ci-dessus), para 32.

⁹ Comme ci-dessus, para 33.

89. Or, puisque l'État défendeur n'a pas respecté sa part de l'arrangement, le Plaignant a demandé à la Commission de poursuivre l'examen de l'affaire. Cela, malgré des demandes répétées de la Commission à l'État défendeur de lui donner des informations sur les mesures qu'il avait prises pour remplir les conditions du règlement amiable, restées sans réponse à ce jour. Dans ces circonstances, la Commission considère que l'État défendeur n'a effectivement pas respecté les termes du règlement amiable.
90. La question qui se pose est de savoir si l'échec d'un règlement amiable entre les Parties à une Communication devant la Commission peut constituer une affaire réglée selon les termes de l'Article 56 (7) de la Charte africaine ?
91. La Commission a considéré dans la Communication 260/02 – *Bakweri Lands Claims c/ Cameroun* que « le principe sous-tendant la condition en vertu de cette disposition de la Charte africaine est de se désister d'États membres défaillants deux fois pour les mêmes violations alléguées des droits de l'homme. Il s'agit de la règle *ne bis in idem* (également connue sous l'appellation de principe ou interdiction de la double incrimination, dérivant du droit pénal) garantissant que, dans ce contexte, aucun État ne puisse être poursuivi ou condamné plus d'une fois pour la même violation alléguée des droits de l'homme.¹⁰
92. La Commission note que, dans ce cas, elle est le mécanisme international des droits de l'homme devant lequel l'affaire a été introduite et qu'elle n'avait pas pris de décision sur la recevabilité ou sur le fond du cas avant la demande de cessation. Que sa décision de prendre note de la volonté des Parties de régler leur différend de manière amiable ne peut être confondue avec une décision sur la recevabilité ou sur le fond du cas qui ne peut donc être considéré avoir été réglé en vertu de l'Article 56 (7), en particulier dans une situation où l'une des Parties n'a pas respecté les termes du règlement.
93. La Commission considère que l'argument de l'État défendeur selon lequel l'affaire a été réglée en vertu de l'Article 56 (7) ne tient pas parce que l'État n'a

¹⁰ Communication 260/02- *Bakweri Land Claims Committee c/ Cameroun* (2004) CADHP para 52.

pas respecté les termes du règlement sur lequel la Commission s'était fondée pour mettre fin à l'examen de la Communication. Pour qu'un règlement amiable conclu entre des Parties soit décisif et conforme à l'Article 56(7) et qu'il constitue en tant que tel le règlement du cas, les Parties doivent se conformer aux termes de ce règlement amiable. L'État défendeur n'ayant pas donné de justification à son silence ou à son immobilisme pendant plus de six ans concernant l'attribution d'une licence de radiodiffusion à Radio Freedom FM, il ne peut nullement être considéré avoir rempli sa part du règlement amiable.

94. La Commission conclut donc que le silence et l'inaction prolongés de l'État défendeur pour attribuer à Radio Freedom FM une licence de radiodiffusion, alors qu'il s'agissait de l'une des conditions essentielles du règlement amiable, constituent un refus de la part de l'État défendeur d'honorer ses engagements et une violation du règlement amiable conclu entre les Parties. Cela équivaut à une absence de mise en œuvre du règlement amiable ayant pour effet que le cas soit considéré n'avoir pas été réglé par les Parties.
95. Au vu de ce qui précède, la Commission déclare la Communication recevable

Examen au fond

Observations du Plaignant sur le fond

Violation alléguée de l'Article 9 en conjonction avec l'Article 1^{er}

96. Le Plaignant allègue une violation de l'Article 9 de la Charte, en conjonction avec l'Article 1^{er}. Le Plaignant déclare que le monopole de l'État défendeur sur la radiodiffusion, l'absence d'autorité indépendante chargée de la délivrance des licences et de procédures équitables ainsi que le refus arbitraire d'accès à la radiodiffusion constituent une violation de l'Article 9 et de l'Article 1^{er} de la Charte.

97. Le Plaignant déclare que le monopole effectif de l'État sur la radiodiffusion qui a pris fin, du moins en droit, par l'adoption du Décret de 2000 constituait une violation de l'Article 9 de la Charte africaine. Le Plaignant affirme que le gouvernement a délibérément évité d'adopter la réglementation d'application de la Loi de 1990 sur la radiodiffusion privée. Le Plaignant allègue également que, pour tenter d'appliquer l'interdiction de la radiodiffusion privée, le gouvernement a menacé de poursuivre et de confisquer le matériel quand Radio Sawa fonctionnait entre novembre 1999 et avril 2000.
98. Le Plaignant déclare que le Ministre de la Communication ne peut pas être considéré comme un « organe de réglementation indépendant »¹¹, « adéquatement protégé des ingérences de nature politique »¹² □ comme stipulé dans la Déclaration de principes de la Commission sur la liberté d'expression en Afrique (la Déclaration sur la liberté d'expression). Le Plaignant souligne que le Ministre de la Communication est un membre du gouvernement nommé par le Président. Le Ministre est également conseillé par un groupe d'experts techniques pour les décisions en matière de décisions d'attribution de licences. Le Plaignant précise que le groupe d'experts techniques, étant composé exclusivement d'agences d'exécution en leur qualité officielle, ne peut pas être réputé indépendant du gouvernement. Le Plaignant précise également que le Conseil national de la Communication n'a été créé de manière adéquate qu'en 2013.
99. Selon le Plaignant, le contrôle total du gouvernement donne lieu à des décisions d'attribution de licences arbitraires et à motivation politique. A l'appui de cette allégation, le Plaignant fait allusion à une ancienne rencontre au cours de laquelle le Ministre a laissé entendre que le passé politique et professionnel de la Victime était la raison du refus de licence à Freedom FM, une radio d'actualités

¹¹ Principe V de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique.

¹² Principe VII de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique.

générales. Le Ministre aurait décrit Freedom FM avec M. Njawe à la barre, comme étant un « Cocktail Molotov ».

100. Le Plaignant déclare que les règles régissant le processus d'attribution de licences ne sont pas établies par la loi. Le Plaignant affirme que la Loi de 1990 a délégué à l'exécutif l'entière réglementation « des conditions et des modalités d'affectation et d'exploitation des licences » (Article 36(3)) et que le Décret de 2000 ne réglemente que les aspects procéduraux du régime d'attribution de licences sans établir de limites au pouvoir discrétionnaire du Ministre.
101. Le Plaignant déclare que cela est contraire au principe du droit international en matière des droits de la personne, que les restrictions posées aux droits et aux libertés fondamentaux, tels que la liberté d'expression, doivent être légalement établies. Le Plaignant souligne la pratique informelle du Ministre de la Communication de délivrer de simples autorisations de diffuser sur des fréquences désignées au lieu de licences complètes ; ce que le Plaignant juge sans fondement dans la législation camerounaise et ne peut donc être considéré être une restriction « légalement prescrite ».
102. Le Plaignant déclare que les procédures d'attribution de licences dans l'État défendeur ne sont ni équitables ni transparentes et qu'elles n'assurent pas une diversité de radiodiffusion. Un certain nombre de raisons sont avancées pour étayer cet argument : le cadre juridique ne détermine pas les critères sous-tendant les décisions relatives à l'attribution de licences ; le Ministre de la Communication ne réagit pas systématiquement aux demandes de licence dans les délais légaux ni ne donne aucune raison pour les refus d'attribution de licences ; de solides indicateurs font apparaître que les décisions d'attribution de licences sont politiquement motivées et que les refus ou les refus silencieux ne sont soumis à aucun examen judiciaire ou toute autre forme d'examen public.
103. Le Plaignant déclare que le pouvoir discrétionnaire accordé au Ministre eu égard à la décision finale d'attribution de licences confère au Gouvernement

camerounais le pouvoir de contrôler les informations qui parviennent au public par les ondes, violant ainsi le principe de pluralisme de la radiodiffusion.

104. Le Plaignant déclare que le refus de licence de radiodiffusion par le gouvernement à Freedom FM est arbitraire puisqu'aucune raison valable n'a été donnée à ce refus.
105. Le Plaignant déclare que le refus de licence et la saisie du matériel équivalent à une restriction préalable de communication légitime en violation de l'Article 9.
106. Le Plaignant affirme que la situation actuelle au Cameroun, où l'État n'a pas adopté de « mesures législatives ou autres » adéquates pour donner effet aux droits garantis à l'Article 9 est en violation de l'Article 1^{er} de la Charte.

Violation alléguée de l'Article 2

107. Dans ses observations sur le fond, le Plaignant allègue une discrimination à motivation politique. Le Plaignant conteste donc l'affirmation de l'État défendeur selon laquelle le refus d'attribuer la licence était dû au fait que *Le Messenger* n'avait pas produit les documents nécessaires, affirmation que le Plaignant affirme incorrecte.
108. Le Plaignant affirme que le rejet de la licence était fondé spécifiquement sur le fait que la Victime ne serait pas autorisée à exploiter une radio d'actualités générales commentant généralement les développements sociopolitiques dans le pays. En appui à cet argument, le Plaignant souligne que le Ministre de la Communication aurait laissé entendre à la Victime que son passé politique et professionnel était la raison du refus de la licence radio.¹³
109. Le Plaignant affirme encore que le Ministre aurait finalement refusé d'attribuer une licence à une radio couvrant essentiellement des questions liées au développement urbain. Selon le Plaignant, cela crée une forte présomption de

¹³ Le Plaignant fait référence à une rencontre entre le Ministre de la Communication et la Victime le 26 mai 2003. Voir note de bas de page 39 des observations du Plaignant sur le fond.

préjugé et il incombe aux autorités camerounaises de prouver que leur décision n'avait pas une motivation politique.

Violation alléguée de l'Article 14

110. Le Plaignant allègue que la mise sous scellés du matériel radio a privé *Le Messenger* de son droit d'avoir accès, de conserver et de disposer de ses biens et qu'elle a constitué une atteinte excessive et disproportionnée au droit à la propriété.
111. Le Plaignant allègue également que le matériel, particulièrement sensible à l'humidité et au climat général de Douala, a subi une détérioration persistante et irréparable en raison de l'incapacité de la Victime de le conserver dans des conditions appropriées. Le Plaignant déclare que *Le Messenger* a continué à payer le loyer des locaux sous scellés dans lesquels se trouvait le matériel jusqu'à la levée des scellés sur les locaux en juillet 2005.
112. Le Plaignant déclare que cette atteinte a été commise hors de l'application régulière de la loi et en vertu d'aucune loi appropriée.
113. Le Plaignant affirme que les autorités n'avaient pas de raison de saisir le matériel puisque Freedom FM n'avait pas commencé à émettre et avait exprimé son intention de ne pas le faire tant que la question de la délivrance de sa licence n'aurait pas été résolue. Le Plaignant ajoute que le matériel a été conservé au mépris de la demande urgente de la Commission, le 15 juillet 2004, que « des mesures conservatoires soient prises pour éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé au matériel de Radio Freedom FM ».
114. Le Plaignant déclare que le préjudice pécuniaire comprend à lui seul :
 - a) La valeur du matériel radio saisi, d'une valeur de 110 000 USD aux taux de change de 2003, dont les dégâts ne sont pas réparables ;
 - b) Le paiement continu du loyer des locaux où a été conservé le matériel saisi entre avril 2003 et juillet 2005 ;

- c) Le paiement des techniciens radio ou l'installation du matériel ;
- d) Les frais d'avocats et autres frais judiciaires en relation avec la procédure introduite devant la cour pour rentrer en possession du matériel saisi et obtenir une licence de radiodiffusion ;
- e) La perte de productivité de l'investissement depuis mai 2003.

Observations de l'État défendeur sur le fond

Violation alléguée des Articles 1^{er}, 2 et 9

- 115. Dans sa présentation, l'État défendeur déclare qu'aucun des droits couverts par les Articles 1^{er}, 2, 9 et 14 de la Charte n'a été violé par le Cameroun.
- 116. L'État défendeur déclare que l'auteur n'a pas caractérisé la discrimination subie en indiquant les sociétés ayant introduit des demandes dans les mêmes conditions que la Victime et dont les demandes ont été acceptées.
- 117. En réfutant l'argument de la violation de l'Article 9, l'État renvoie à l'Article 12 du Décret de 2000 établissant les modalités de création et d'exploitation des entreprises audiovisuelles. L'État soutient que, dans le cas de Radio Freedom, la licence a été refusée parce que la demande était incomplète. L'État maintient que le Plaignant a été invité à compléter la demande dans des lettres datées du 15 juin 2006, du 04 mai 2007 et du 21 août 2008 mais que le Plaignant n'y a pas donné suite.

Violation alléguée de l'Article 14

- 118. Dans sa réfutation de l'argument de violation de l'Article 14, l'État déclare que la mise sous scellés du matériel radio faisait suite à l'exploitation illégale d'une entreprise audiovisuelle en violation de l'Article 36 (2) de la Loi de 1990 qui dispose que « la création et l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion ou de télédiffusion est soumise à l'obtention d'une licence ». L'État affirme que la

mise sous scellés du matériel ne peut pas être interprétée comme une violation du droit à la propriété.

Observations de l'État défendeur sur le règlement amiable

119. L'Etat défendeur déclare que, depuis la signature du règlement amiable le 24 juin 2005, il s'est efforcé de mettre en œuvre ses engagements en vertu de ce règlement. Il ajoute avoir en particulier mis fin à toutes les procédures judiciaires intentées contre Pius Njawe devant le Tribunal de première instance de Douala-Bonanjo ; levé les scellés des locaux de la station de radio Freedom FM ; et été disposé à examiner la demande de ladite station de radio comme l'indiquent les différentes lettres adressées au promoteur aux fins de conclure le dossier de demande.
120. L'Etat défendeur affirme que « bien que le processus de mise en œuvre des termes de l'accord ait comporté des malentendus, le gouvernement a toujours été disposé à ce que l'affaire soit réglée de manière amiable ».

Analyse de la Commission sur le fond

121. Avant d'analyser le fond de la Plainte, la Commission voudrait aborder en premier lieu la question du règlement amiable. L'Article 109 du Règlement intérieur de la Commission de 2010 prévoit qu'elle puisse offrir ses bons offices pour un règlement à l'amiable entre les parties « à toute hauteur de l'examen d'une Communication ».
122. Dans le cas d'espèce, un accord de règlement à l'amiable a été signé par les deux Parties le 24 juin 2005, amenant le Plaignant à demander, par une lettre datée du 27 juin 2006, qu'il soit mis fin à l'examen de la Communication. Le 20 avril 2007, mécontent des progrès réalisés dans le cadre de l'accord amiable, le Plaignant a demandé à la Commission de reprendre la procédure de la Communication.

123. Il est évident que les Parties ont bénéficié d'une possibilité raisonnable de parvenir à un règlement à l'amiable. La Commission estime qu'accorder une seconde tentative de règlement à l'amiable, comme le demande l'État défendeur, ne ferait qu'entraîner d'autres retards dans l'examen de la présente Communication qui a été introduite la première fois en 2004.
124. La Commission note également que le Plaignant a expressément déclaré que le règlement à l'amiable « n'est plus effectif et ... qu'il ne constituerait plus une solution amiable de la question, fondée sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que reconnus par la Charte ». ¹⁴
125. Pour ces raisons, la Commission considère qu'une invitation à parvenir à un règlement à l'amiable ne serait pas appropriée dans le cas présent. La Commission va donc procéder à l'examen du fond de la présente Communication.

Violation alléguée de l'Article 9

126. L'Article 9 de la Charte garantit le droit de toute personne « de recevoir des informations » et « d'exprimer et diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements ». La Déclaration de principes sur la liberté d'expression, adoptée par la Commission en 2002 pour compléter l'Article 9 de la Charte africaine, affirme que la liberté d'expression et d'information, y compris le droit de chercher, de recevoir et de communiquer des informations et idées, sous toute forme de communication, est un droit fondamental et inaliénable et un élément indispensable de la démocratie. ¹⁵

¹⁴ Correspondance du Plaignant en date du 20 avril 2007.

¹⁵ Principe I(1) de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique. Cette Déclaration a été adoptée par la Commission en vertu de l'Article 45(1)(b) de la Charte africaine donnant mandat à la Commission africaine de « formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales » et de l'Article 45(3) donnant mandat à la Commission d'interpréter toutes les dispositions de la Charte africaine.

127. Le Plaignant allègue une violation de l'Article 9 de la Charte en raison : du monopole de l'État sur la radiodiffusion, de l'absence d'autorité indépendante chargée de la délivrance des licences et de procédures équitables ainsi que du refus arbitraire d'accès à la radiodiffusion.

Monopole de l'État sur la radiodiffusion

128. Le Plaignant affirme qu'au moins jusqu'en avril 2000, quand il a adopté le Décret 2000/158, l'État défendeur avait en place un monopole d'État effectif sur la radiodiffusion, en violation de l'Article 9 de la Charte. Le Plaignant ajoute que l'État défendeur a maintenu une politique d'interdiction de toute la radiodiffusion privée durant cette période.

129. Le Plaignant déclare que le Principe V de la Déclaration sur la liberté d'expression dispose qu'« un monopole d'État sur la radiodiffusion est incompatible avec le droit à la liberté d'expression ». Le Plaignant cite également des dispositions juridiques et une jurisprudence à l'appui de ses allégations selon lesquelles « un monopole d'État sur la radiodiffusion est incompatible avec le droit à la liberté d'expression ».¹⁶

130. Bien que l'Etat défendeur ne s'engage pas sur ce point dans ses observations, la Commission prend note qu'au moment de la soumission de la présente Communication en 2004, le monopole d'État n'était plus en vigueur car la législation secondaire imposant de mettre en œuvre le régime libéralisé de la Loi de 1990 – le Décret de 2000, avait déjà été promulguée.

131. Dans le cas d'espèce, la Commission refuse donc de se prononcer sur les allégations du Plaignant d'un monopole d'Etat dans l'Etat défendeur puisque la situation dont il se plain avait cessé d'exister au moment de l'introduction de la présente Communication. La Commission souhaite toutefois réitérer le Principe

¹⁶ Le Plaignant se réfère à la jurisprudence suivante : *Informationsverein Lentia et autres c/ Autriche* (1997) CEDH (Requête n° 17207/90) ; *Fourth Television Case 73 BVerfGE 118* (1986) ; *Capital Radio (Pvt) Ltd. c/ Ministre de l'Information* (2000) ZLR 243 (S) ; et *Retrofit (Pvt) Ltd. c/ Ministre de l'Information* (1996) 4 LRC 512.

V de la Déclaration sur la liberté d'expression qui encourage la diversité et l'indépendance de la radiodiffusion privée et décourage le monopole de radiodiffusion en raison de son incompatibilité avec le droit à la liberté d'expression.

Absence d'une autorité indépendante d'attribution des licences et absence de procédures équitables

Absence d'une autorité indépendante d'attribution des licences

132. Le Plaignant déclare que l'autorité chargée de l'attribution des licences (le Ministre de la Communication) n'est pas indépendante ni impartiale et que la décision d'attribution des licences est arbitraire et à motivation politique. L'État défendeur ne relève pas les allégations concernant l'indépendance et l'impartialité du Ministre de la Communication.
133. La Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique déclare qu'« un organe de réglementation indépendant doit être chargé de la délivrance de licences de transmission et de la garantie du respect des conditions de la licence ».¹⁷ Le Principe VII de la Déclaration déclare en outre que « toute autorité publique qui exerce des pouvoirs dans le domaine de la radiodiffusion-télévision et de la régulation des télécommunications doit être indépendante et bien protégée contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique ». L'Observation générale n° 34 sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression du Comité des droits de l'homme (Observation générale n° 34) recommande en outre que les États « établissent une autorité indépendante et publique chargée d'octroyer des licences d'exploitation des stations de radio et de télédiffusion ».¹⁸
134. Dans la présente Communication, en vertu de la Loi de 1990 et du Décret de 2000, le Ministre de la Communication a l'autorité d'octroyer des licences de

¹⁷ Principe V(2) de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique.

¹⁸ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34. Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression, (2011) para 39.

radiodiffusion sur avis du Conseil national de la Communication et d'un comité technique composé de représentants d'organes exécutifs agissant en leur qualité officielle. La décision finale incombe toutefois au Ministre qui n'est pas légalement tenu de suivre l'avis du Comité technique ou du Conseil national de la communication. Le Ministre est nommé par le Président et il est membre de l'Exécutif.

135. Au vu de ce qui précède, la Commission est d'avis que le Ministre de la Communication ne peut être considéré comme « un organisme de régulation indépendant » conformément au Principe V (2) de la Déclaration, de même que le Ministre n'est pas « adéquatement protégé contre l'ingérence, en particulier de nature... *politique* » dans la ligne du Principe VII (1).

Règles et procédures non établies par la loi

136. Le Plaignant déclare que les règles et les pratiques régissant le processus d'attribution de licences ne sont pas établies par la loi, en infraction aux principes internationaux des droits de l'homme selon lesquels les restrictions aux lois et libertés fondamentales doivent être légalement établies. L'État défendeur déclare que les dossiers de demande de licences sont soumis à des règles, en particulier à l'Article 12 du Décret de 2000 portant sur le contenu du dossier devant être soumis au Ministre de la Communication pour obtenir une licence.
137. La Commission fait observer l'Article 27 (2) de la Charte portant sur certaines restrictions dans l'exercice des droits et des libertés inscrits dans la Charte. En outre, l'Article 9 de la Charte garantit la liberté d'expression « dans le cadre des lois » et le Principe II (2) de la Déclaration sur la liberté d'expression dispose que « toute restriction à la liberté d'expression doit être imposée par la loi, servir un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique ». Dans *Nigeria Constitutional Rights Project c/ Nigeria*, la Commission a déclaré que la justification de limitations doit être strictement proportionnelle et absolument nécessaire

pour les avantages qui suivent et qu'une limitation ne peut pas éroder un droit au point que ce droit lui-même devienne illusoire.¹⁹

138. La Commission estime qu'il est nécessaire d'identifier en premier lieu si le processus d'attribution de licences limite les libertés fondamentales et, si tel est le cas, s'il est prévu par la loi, s'il sert un intérêt légitime et s'il est nécessaire dans une société démocratique. En se déterminant ainsi, la Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), conforme aux Articles 60 et 61 de la Charte africaine qui établissent l'importance des instruments et des normes internationaux des droits de l'homme comme références pour l'application et l'interprétation de la Charte africaine.
139. En déterminant si le processus d'attribution de licences limite les libertés fondamentales, la Commission rappelle la vaste jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme considérant que le refus d'accorder une licence de radiodiffusion constitue une ingérence à la liberté d'expression, à savoir, le droit d'exprimer des informations et des idées.²⁰ La Commission estime donc que le refus d'attribuer une licence de radiodiffusion constitue une restriction/ingérence à l'exercice du droit à la liberté d'expression.
140. Pour déterminer si l'ingérence est imposée par la loi, sert un objectif légitime et est nécessaire dans une société démocratique, la Commission se réfère à *Meltex c/ Arménie* où la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que, premièrement, afin de déterminer si un refus de licence de radiodiffusion était « prescrit par la loi », l'ingérence doit être fondée sur le droit interne et la loi devrait être ... formulée avec une précision suffisante ... pour prévoir, à un degré

¹⁹ Communications 140/94-141/94-145/95 - *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation et Media Rights Agenda c/ Nigeria* (1999) para 41, 42.

²⁰ *Informationsverein Lentia et autres c/ Autriche* (1997) CEDH (Requête n° 17207/90) para 27 ; *Radio ABC c/ Autriche* (1997) CEDH (Requête n° 19736/92) para 27 ; *Demuth c/ Suisse* (2002) CEDH (Requête n° 38743/97) para 30 ; et *Glas Nadezhda EOOD et Anatoliy Elenkov c/ Bulgarie* (2007) CEDH (Requête n° 14134/02) para 42.

raisonnable ... les conséquences pouvant découler d'une mesure donnée.²¹ Deuxièmement, le droit interne doit permettre une mesure de protection juridique contre les ingérences arbitraires des autorités publiques. La CEDH a déclaré qu'il serait contraire aux principes basiques d'une société démocratique qu'un pouvoir discrétionnaire légal soit conféré à l'exécutif en termes d'un pouvoir illimité.²² La loi devrait donc indiquer l'étendue d'un tel pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités compétentes et la manière dont il est exercé avec suffisamment de clarté compte tenu de l'objectif légitime de la mesure en question pour accorder à l'individu une protection adéquate contre toute ingérence arbitraire.²³

141. La CEDH considère également que, concernant les procédures d'attribution de licences, la manière dont les critères d'attribution sont appliqués dans le processus d'attribution de licences doit offrir suffisamment de garanties contre l'arbitraire, notamment le raisonnement suivi par l'autorité chargée de l'attribution de licences dans ses décisions de refuser l'attribution d'une licence de radiodiffusion.²⁴
142. Au vu de ce qui précède, dans la présente Communication, pour déterminer si l'ingérence est prévue par la loi, la Commission va d'abord examiner si l'ingérence est fondée dans le droit interne et si elle est formulée avec une précision suffisante pour prévoir ce que doit entraîner une mesure donnée. La Commission va également examiner si le droit interne offre une protection juridique contre les ingérences arbitraires de l'autorité chargée de l'attribution, notamment le raisonnement même des décisions de refus de licence de radiodiffusion.

²¹ *Meltex Ltd et Mesrop Movsesyan c/ Arménie* (2008) CEDH (Requête n° 32283/04) para 80. Voir aussi *Maestri c/ Italie* (2004) CEDH (Requête n° 39748/98) para 30.

²² *Meltex c/ Arménie* ci-dessus, para 81.

²³ Comme ci-dessus.

²⁴ Comme ci-dessus.

143. Au-delà de l'indication que les dossiers de demande de licences sont soumis à l'Article 12 du Décret de 2000 portant sur la composition des dossiers d'attribution de licences, l'État défendeur n'aborde pas la question de savoir si les règles et les procédures d'attribution de licences sont « prévues par la loi, servent un intérêt légitime et sont nécessaires dans une société démocratique ».
144. La Commission constate que l'Article 12 du Décret de 2000 ne cite que les conditions procédurales requises pour la composition du dossier d'attribution de licence mais qu'il est silencieux sur les critères de fond d'attribution d'une licence. Il n'y a pas d'autre indication dans la loi concernant les conditions requises par le Ministère, le Conseil national de la Communication ou le Comité technique pour accepter ou rejeter une demande, suite à la réception du dossier.²⁵
145. La Commission constate également que la loi ne fixe aucune restriction au pouvoir discrétionnaire du Ministre car rien n'indique que le Ministre doit suivre l'avis du Comité technique ou du Conseil national de la Communication. Le Ministre détient le pouvoir ultime de prendre une décision sur les demandes de licences. Le Ministre n'est pas non plus tenu de justifier une décision contraire à l'avis de ces deux organes ni tenu d'expliquer les raisons ayant motivé une décision d'octroyer ou de refuser une licence de radiodiffusion.
146. La Commission convient avec le Plaignant que la pratique de délivrer de simples autorisations de diffuser au lieu de licences n'est pas prévue par la loi. Le Décret de 2000 dispose que la conséquence d'une demande de licence comprend son acceptation ou son rejet et non pas l'attribution d'une simple autorisation de diffuser. L'État défendeur n'aborde pas cette question. La Commission estime

²⁵ L'Article 5 de la Déclaration de Windhoek de 1991 déclare également que « le processus d'attribution de licence sur des fréquences spécifiques à des radiodiffuseurs individuels doit être équitable et transparent et basé sur des critères clairs incluant la promotion de la diversité des médias en termes de propriété et de contenu ». (La Déclaration a été publiée à l'issue d'une conférence organisée par l'UNESCO du 29 avril au 3 mai 1991 sur la promotion d'une presse africaine indépendante et pluraliste.) L'Observation générale n° 34 sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression dispose qu'un processus d'attribution de licences équitable et transparent soit objectif, clair et non-discriminatoire. Voir Observation générale n° 34 (note 18 ci-dessus) para 39.

que les simples autorisations n'ont donc aucun fondement dans le droit interne et ne permettent pas aux demandeurs de licences de prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences de leur demande.

147. Dans la présente Communication, par suite des insuffisances du Décret de 2000 et de la pratique du Ministre d'accorder de simples autorisations, la Commission conclut que l'ingérence dans la liberté d'expression de la Victime n'est pas accompagnée, dans le droit interne, de précisions suffisantes pour prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences des actions de la Victime et que cette ingérence n'offre pas à la Victime une protection suffisante contre l'ingérence arbitraire du Ministre. La Victime n'a eu aucune protection contre le traitement arbitraire de sa demande de licence de radiodiffusion ni aucun recours pour contester ce qui pourrait être décrit comme un refus *de facto* de sa demande. Cette ingérence n'est donc pas prévue par la loi.
148. Ayant déterminé ci-dessus que l'ingérence n'est pas prévue par la loi, la Commission va examiner maintenant si elle sert un intérêt légitime et si elle est nécessaire dans une société démocratique. A cet égard, la Commission se réfère à nouveau à *Meltex c/ Arménie* où la CEDH a considéré que :

« Une procédure d'attribution de licence en vertu de laquelle l'autorité chargée de l'attribution de licences ne donne pas les raisons de ses décisions n'offre pas de protection adéquate contre les ingérences arbitraires de l'autorité publique eu égard au droit fondamental à la liberté d'expression... Les ingérences dans la liberté [du requérant] d'exprimer des informations et des idées, à savoir les [multiples] refus d'une licence de radiodiffusion, ne répondaient pas à l'exigence de légalité. Cela étant, il n'est pas demandé de déterminer si ces ingérences poursuivaient un objectif légitime et, si tel est le cas, si elles étaient proportionnelles à l'objectif poursuivi ».²⁶

²⁶ *Meltex Ltd et Mesrop Movsesyan c/ Arménie* (note 21 ci-dessus) paras 83 - 84.

149. Dans la même veine, la Commission, dans la présente Communication, conclut que les ingérences dans la liberté d'expression de la Victime ne répondent pas aux conditions requises de légalité en vertu de l'Article 9 (2) de la Charte africaine et du Principe II (2) de la Déclaration sur la liberté d'expression. La Commission doit donc examiner si ces ingérences poursuivaient un objectif légitime et, si tel est le cas, si elles étaient nécessaires dans une société démocratique.

Absence d'équité et de transparence des processus d'attribution de licence

150. Le Plaignant allègue que le processus d'attribution de licences dans l'État défendeur n'est ni équitable ni transparent et qu'il n'assure pas une diversité de radiodiffusion. Le Plaignant se réfère aux vides du cadre juridique de la prise de décisions d'attribution de licence, au fait que l'autorité chargée de l'attribution de licences n'attribue pas de licences dans les délais légaux ou ne donne pas les raisons de l'attribution ou du refus de licences, à l'incapacité de soumettre le refus ou les refus silencieux à un examen judiciaire et il indique que les décisions ont une motivation politique. L'État défendeur ne répond pas à ces allégations.

151. La Commission a déjà analysé le Décret de 2000 et conclu que les ingérences qui y sont contenues ne répondent pas aux conditions requises de légalité. Elle a également conclu que l'une des insuffisances du Décret de 2000 est le pouvoir discrétionnaire illimité accordé à l'autorité chargée de l'attribution de licences, notamment l'absence des raisons sous-tendant la décision de l'autorité d'accorder ou de refuser une licence.

152. Concernant le fait que le Ministre de la Communication ne soit pas revenu vers la Victime dans le délai de six (6) mois suivant sa demande de licence, la Commission est d'avis que la raison d'un délai dans l'attribution de licences est de permettre des décisions rapides et d'offrir aux futurs radiodiffuseurs une certitude quant à l'issue de leur demande. Les dates limites empêchent la prolongation de la prise de décision et aident à garantir que le processus

d'attribution de licences donne un accès effectif plutôt que théorique aux ondes. Le processus d'attribution de licences ne doit pas être utilisé comme un mécanisme d'entrave à la diversité de radiodiffusion.

153. Concernant l'incapacité pour les candidats éventuels d'avoir recours à un examen judiciaire, la Commission réitère le fait que, dans une société démocratique, tout pouvoir discrétionnaire conféré à l'Exécutif ne peut pas être un pouvoir sans entraves.²⁷ La loi doit indiquer avec suffisamment de clarté l'étendue du pouvoir discrétionnaire et la manière dont il est exercé. La loi doit aussi prévoir des sauvegardes adéquates et efficaces contre les abus, pouvant inclure l'examen judiciaire des décisions.
154. Comme indiqué au paragraphe 80 de la présente Communication, le cadre juridique de la radiodiffusion dans l'Etat défendeur ne prévoit pas de recours contre la décision du Ministre de la Communication s'il n'accorde pas de licence de radiodiffusion dans le délai statutaire de six mois. La loi n'indique pas non plus de recours pour l'inaction du Ministre et si son silence doit être légalement considéré comme une acceptation ou un rejet. La loi accorde un tel pouvoir discrétionnaire au Ministre qu'il n'est pas même tenu de justifier sa décision.²⁸
155. La Commission conclut que, dans le cas présent, le fait que le Ministre de la Communication n'ait pas agi dans le délai légal et l'incapacité de soumettre le refus ou le refus silencieux de licences à un examen judiciaire indiquent que le processus d'attribution de licences n'est en fait ni équitable ni transparent. Il ne

²⁷ Cela est soutenu par le Principe VII (3) de la *Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique* qui déclare que « Toute autorité publique qui exerce des pouvoirs dans le domaine de la radiodiffusion télévision ou des télécommunications doit formellement rendre compte au public par le biais d'un organe multipartite ».

²⁸ Voir aussi paragraphe 83 de la présente Communication sur les mesures prises par *Le Messager* pour contester la mesure du Ministre de mise sous scellés de ses locaux en initiant en vain une procédure civile devant le Tribunal de première instance de Douala puis, ultérieurement, devant la Cour d'appel.

favorise pas non plus la diversité de la radiodiffusion.²⁹ Ces manquements équivalent à une violation de l'Article 9 de la Charte.

Refus arbitraire de l'accès à la radiodiffusion

Refus arbitraire d'une demande de licence

156. Le Plaignant allègue le refus arbitraire d'une licence de radiodiffusion à Radio FM.
157. Les faits, qui n'ont pas été contestés par l'État défendeur, indiquent que *Le Messenger* a demandé, la première fois, une licence de radiodiffusion le 29 octobre 2002 et que, le 21 mai 2003, presque sept mois après le dépôt de la demande, il a reçu une réponse écrite indiquant que « l'état actuel de l'examen de votre demande [de licence] ne nous permet pas de vous autoriser à commencer à radiodiffuser ». Le 23 mai 2003, le matériel et les locaux de Radio FM ont été mis sous scellés par l'armée et la police, sur ordre du Ministre de la Communication. Sur proposition du Ministre de la Communication, le 3 juin 2003, *Le Messenger* a introduit des amendements à la demande initiale changeant la dénomination et la programmation de la radio. *Le Messenger* a été informé qu'il devait identifier un autre lieu hors de Douala car le marché de la radio y était saturé. Deux nouveaux sites ont été proposés à 60 km à l'ouest de Douala. *Le Messenger* n'a jamais reçu de notification formelle du Ministre par la suite.
158. L'État défendeur ne réfute pas les faits ci-dessus dans ses observations, tous s'étant produits avant la tentative de règlement à l'amiable le 24 juin 2005. En

²⁹ Le Principe III de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique dispose que « La liberté d'expression oblige les autorités à adopter des mesures positives en vue de promouvoir la diversité [qui implique l'accès pluraliste aux médias] ». Dans *Stefano c/ Italie*, la Cour européenne des droits de l'homme a fait observer que « pour garantir un véritable pluralisme du secteur audiovisuel dans une société démocratique, il ne suffit pas de prévoir l'existence de plusieurs canaux ou la possibilité théorique pour les exploitants éventuels d'accéder au marché de l'audiovisuel. Il est également nécessaire de prévoir un accès effectif à ce marché de manière à garantir la diversité du contenu global des programmes, reflétant autant que possible la variété d'opinions rencontrées dans la société à laquelle les programmes sont destinés ». Voir *S.R.L. et Di Stefano c/ Italie* (2012) CEDH (Requête n° 38433/09) para 130.

revanche, il nie le traitement arbitraire des dossiers de demande en faisant observer que les demandes de licences sont soumises à des règles, en particulier à l'Article 12 du Décret de 2000 relatif au contenu des dossiers de demande de licence. Il ajoute que le Décret énonce les termes et conditions de la création et de l'exploitation d'entreprises de communication audiovisuelle.

159. L'État défendeur déclare que le rapport de juin 2006 du Conseil national de la Communication indique que Radio Freedom FM n'avait pas obtenu de licence parce que son dossier de demande était incomplet.
160. Selon les informations données par les deux Parties, dans le processus de règlement à l'amiable, la Victime a été informée qu'il manquait des documents dans son dossier et il a été invité par une lettre datée du 15 juin 2006 à le compléter en les communiquant.³⁰ Mais les observations diffèrent sur ce qui s'est produit par la suite. Le Plaignant déclare avoir communiqué les documents demandés et a produit à la Commission une lettre d'accompagnement datée du 30 juin 2006 pour en attester. Le document communiqué à la Commission ne contient toutefois pas les documents demandés en annexe mais il porte le cachet du Ministre de la Communication comme ayant été reçu le 18 juillet 2006. L'État défendeur déclare, pour sa part, que les documents demandés n'ont pas été fournis par la Victime et que la demande en a été réitérée dans des correspondances datées du 4 mai 2007 et du 21 août 2008. L'État défendeur ne produit aucune copie des dites correspondances de suivi.
161. La Commission fait observer que le Ministre n'a pas communiqué sa décision sur la demande initiale de licence de la Victime dans le délai statutaire et que le Ministre n'a pas officiellement communiqué sa décision sur la licence après l'introduction d'amendements par la Victime à la demande initiale indiquant un changement de programmation et de dénomination de la radio et proposant un nouveau site suite à la recommandation du Ministre. Ces allégations ne sont pas

³⁰ L'État défendeur affirme qu'il a été demandé à la Victime de produire : les statuts notariés de la radio ; l'attestation d'ouverture d'un compte bancaire au nom de la radio ; et un acte de désignation de son Directeur de publication. Voir page 3 des observations de l'État défendeur sur le fond.

contestées par l'État défendeur et figurent en effet dans ses observations comme étant des faits antérieurs au processus de règlement à l'amiable en 2005. La Commission note également que l'État défendeur n'a pas produit la preuve des lettres susvisées sur les documents manquants demandés pour accorder à la Victime une licence conformément à l'accord de règlement. La Commission note que le Plaignant a produit une lettre d'accompagnement en date du 30 juin 2006 transmettant les documents demandés, portant le cachet du Ministre de la Communication comme ayant été reçue le 18 juillet 2006. La Commission estime donc que les allégations de l'État défendeur selon lesquelles la Victime n'aurait pas remis les documents manquants ne sont pas corroborées.

162. En prenant dûment en considération les faits de la présente Communication, en particulier les retards, l'absence de réponse et les nombreuses exigences imposées à la Victime par le Ministre de la Communication, qui n'ont pas été contestés par l'État défendeur, la Commission est d'avis que la Victime n'aurait pas reçu une réponse impartiale à sa demande de licence. En outre, comme développé ci-dessus, l'État défendeur n'a pas pu étayer son argument selon lequel le Ministre aurait refusé la demande de licence de *Le Messenger* parce que la Victime n'a pas produit les documents nécessaires et n'a pas présenté d'autres justifications pour le refus. Pour ces raisons, la Commission estime que la décision de refuser la demande de licence de *Le Messenger* était arbitraire. Ces manquements équivalent à une violation de l'Article 9 de la Charte.

Refus équivalant à une censure préalable

163. Le Plaignant affirme que le refus de licence de radiodiffusion de manière discriminatoire et arbitraire équivaut à une restriction préalable de communication légitime. L'État défendeur ne s'est pas engagé sur cette question.

164. Une restriction préalable est une ingérence « par censure ou injonction avant que des mots ne soient prononcés ou imprimés ». ³¹ En outre, « contrairement à un système de sanction subséquente permettant la communication mais imposant une pénalité subséquente pour sa publication, les restrictions préalables empêchent d'abord la communication d'avoir lieu ». ³²
165. La Commission s'inspire de nouveau d'autres normes régionales et internationales, outre les Articles 60 et 61 de la Charte africaine et se réfère à la Convention américaine des droits de l'homme qui interdit les restrictions préalables en déclarant spécifiquement que la liberté de pensée et d'expression ne doit être soumise à aucune censure préalable. ³³ La Convention ajoute que « La liberté d'expression ne peut être restreinte par des voies ou des moyens indirects, notamment par les monopoles d'Etat ou privés sur le papier journal, les fréquences radioélectriques, les outils ou le matériel de diffusion, ou par toute autre mesure visant à entraver la communication et la circulation des idées et des opinions ». Dans la même veine, la Déclaration de principes sur la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) considère, en son Principe 5 que « la censure préalable (...) exercée sur toute forme d'expression, opinion ou information diffusée par tout moyen de communication oral, écrit, artistique, visuel ou électronique, doit être interdite par la loi ».
166. Le Plaignant se réfère à un certain nombre de cas où la restriction préalable a été réputée faire outrage à la liberté d'expression, notamment dans les cas *Observer et Guardian c/ Royaume-Uni* et *Gaweda c/ Pologne* de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que dans les cas *Nebraska Press Association c/ Stuart* et *The New*

³¹ Douglas Blount Maggs, *Selected Essays on Constitutional Law* (1938), 1030.

³² Conseil de l'Europe « Restrictions préalables et liberté d'expression : nécessité d'inscrire des sauvegardes procédurales dans les systèmes nationaux » *Fiche d'information thématique 1* (mai 2018) p. 1, consultable sur <https://rm.coe.int/factsheet-prior-restraints-rev25may2018/16808ae88c>.

³³ Elle prévoit une exception pour les divertissements publics dans le cadre de la loi] pour la protection morale de l'enfance et de l'adolescence. Voir Article 13 (2) et (3) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

York Times c/ États-Unis de la Cour Suprême des États-Unis Ces cas portaient toutefois sur des médias écrits et d'autres publications.

167. Tout en notant ces dispositions et cette jurisprudence, la Commission estime approprié d'examiner si les normes de restriction préalable pour les publications peuvent être appliquées intégralement au contexte de la radiodiffusion. La Commission se réfère à l'Observation générale n° 34 qui déclare que « les systèmes de réglementation devraient tenir compte des différences entre la presse écrite et le secteur de la radio et télédiffusion... tout en notant aussi la façon dont différents médias convergent ».³⁴
168. La Commission note qu'il y a une différence fondamentale entre la presse écrite et la radiodiffusion. Premièrement, du fait du nombre limité de fréquences disponibles pour la radiodiffusion.³⁵ Ce processus devrait donc être contrôlé afin d'éviter l'engorgement des ondes et de garantir une attribution de fréquences juste, équitable et diverse. Les États peuvent donc imposer aux radiodiffuseurs d'obtenir une licence et certaines demandes de licences peuvent être refusées.³⁶
169. Deuxièmement, comme l'a considéré la Commission européenne des droits de l'homme dans *Betty Purcell et autres c/ Irlande*, « la radio et la télévision sont des médias dotés d'un pouvoir et d'une influence considérables. Leur impact est plus immédiat que celui des médias écrits et les possibilités du radiodiffuseur de corriger, qualifier, interpréter ou commenter toute déclaration faite à la radio ou à la télévision sont limitées par rapport à celles dont disposent les journalistes dans la presse ».³⁷ Dans *Stefano c/ Italie*, la Cour a déclaré que les médias audiovisuels, comme la radio et la télévision, ont le pouvoir de véhiculer des

³⁴ L'Observation générale n° 34 (note 18 ci-dessus), para 39.

³⁵ L'Observation générale n° 34 reconnaît les services terrestres et satellitaires audiovisuels comme des médias dotés d'une capacité limitée de diffusion et recommande que les régimes d'attribution de licences prévoient une attribution équitable de l'accès et des fréquences entre les radiodiffuseurs publics, commerciaux et communautaires. Comme ci-dessus.

³⁶ Voir paragraphe 13 de la présente Communication déclarant que le Ministre de la Communication a informé *Le Messenger* que le marché de la radio de Douala était saturé et que City FM devrait transmettre à partir d'un lieu situé hors de Douala.

³⁷ *Betty Purcell et autres c/ Irlande* (1991) Commission européenne des droits de l'homme (Requête n° 15404/89) p. 14.

messages par le son et l'image et ont donc un effet plus immédiat et plus puissant que la presse écrite. Elle a ajouté que « la fonction de la télévision et de la radio, comme sources familières de divertissement dans l'intimité du foyer des auditeurs et des spectateurs renforce leur impact ».³⁸

170. La Commission estime que, dans le cas d'attribution de licences radio, le refus légal d'une licence peut constituer une forme acceptable de restriction préalable à la liberté d'expression. Toutefois, comme indiqué dans les paragraphes précédents, le processus d'attribution de licences doit offrir suffisamment de garanties contre l'arbitraire, notamment par l'indication du raisonnement suivi par l'autorité chargée de l'attribution de licences dans les décisions de refus d'une licence de radiodiffusion. La Commission a déjà constaté que l'une des insuffisances du Décret de 2000 est le pouvoir discrétionnaire illimité accordé à l'autorité chargée de l'attribution des licences, notamment l'inexistence des raisons motivant une décision raisonnée ou de possibilité de contester la décision.³⁹ La Commission a également déjà déterminé que la licence de *Le Messenger* avait été arbitrairement refusée. Au vu des circonstances particulières du cas présent, le refus arbitraire d'une licence à la Victime équivaut à une restriction préalable inadmissible.
171. En conclusion, la Commission estime que l'État défendeur a violé l'Article 9 de la Charte du fait de l'absence d'une autorité indépendante d'attribution des licences et du fait que les procédures d'attribution de licences ne sont ni équitables ni transparentes et ne promeuvent donc pas la diversité de la radiodiffusion. La Commission considère aussi que la licence de radiodiffusion de *Le Messenger* a été arbitrairement refusée et que ce refus a donc constitué une restriction préalable inadmissible, en violation de l'Article 9 de la Charte.

Violation alléguée de l'Article 2

³⁸ *Stefano c/ Italie* (note 29 ci-dessus) para 132.

³⁹ Voir para 151 et note de bas de page 28.

172. L'Article 2 de la Charte dispose que « toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».
173. Dans la présente Communication, le Plaignant déclare que la demande de la Victime d'une licence de radiodiffusion a été rejetée en raison de ses opinions politiques, en violation de l'Article 2 de la Charte.
174. Dans ses observations initiales, le Plaignant déclare que la Victime est : un éminent activiste en faveur de la liberté des médias ; il a créé le journal *Le Messenger*, indépendant et au franc parler ; la Victime a été arrêtée trente fois depuis 1990, contrainte à l'exil et emprisonnée trois fois pendant des semaines et des mois ; *Le Messenger* et son double satirique, *Le Messenger Popoli* ont été interdits et saisis et leur personnel a été arrêté et poursuivi en de nombreuses occasions.
175. Le Plaignant reprend une déclaration qu'aurait faite le Ministre de la Communication lors d'une rencontre avec la Victime, le 26 mai 2003, selon laquelle « *Le Messenger* ne serait pas autorisé à exploiter une radio d'actualités générales en raison de son passé de journalisme à l'esprit critique et indépendant » et que l'équation « Pius Njawe plus Freedom FM signifie un cocktail Molotov [politique] au Cameroun ». Le Plaignant déclare également qu'il a été demandé à la Victime de changer la dénomination et la nature de la programmation de la radio.
176. Le Plaignant allègue que, « le siège de la police nationale de Yaoundé a envoyé un représentant pour témoigner que la police soupçonnait *Le Messenger* de conspirer et de se servir de Freedom FM pour renverser le gouvernement.
177. Pour étayer davantage les allégations de discrimination politique des radiodiffuseurs dans l'Etat défendeur, le Plaignant déclare que Radio Veritas, Equinoxe Television, Radio Equinoxe et Magic FM 94 Radio Station ont été

fermées sans application régulière de la loi en raison de leur couverture politique.⁴⁰

178. Dans ses observations initiales, le Plaignant déclare que le Ministre n'attribue de fréquences qu'aux radiodiffuseurs qu'il estime en général politiquement inoffensifs à l'égard du gouvernement actuel. A cet égard, le Plaignant déclare que, le 27 mai 2003, le Ministre de la Communication a rendu la Décision n° 012 attribuant des fréquences à quatorze (14) radios dans la capitale Yaoundé et dix radios à Douala sans lui attribuer de licence appropriée.⁴¹
179. Selon le Plaignant, ces faits créent une forte présomption de préjugé politique et il incombe donc aux autorités camerounaises de prouver que leurs décisions n'avaient pas une motivation politique.
180. Dans ses observations, l'État défendeur ne réfute pas les allégations ci-dessus. L'État défendeur ne conteste pas la présomption de préjugé politique de la part de l'autorité chargée de l'attribution des licences qui, selon le Plaignant, est la raison pour laquelle la licence de la Victime a été arbitrairement refusée.⁴² Et pourtant, comme l'a considéré la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), quand il y a une allégation de discrimination, il incombe limitant le droit de prouver que la décision de limiter ce droit n'avait pas une motivation ou un effet discriminatoire.⁴³

⁴⁰ Le Plaignant cite le cas de Radio Veritas, une radio de l'église catholique basée à Douala, qui n'avait jamais reçu de réponse à sa demande de licence de 2001 jusqu'en novembre 2003, en raison de spéculations selon lesquelles le Cardinal Christian Tumi de Douala, critique au franc parler du gouvernement, pourrait l'exploiter contre le Président Paul Biya lors des prochaines élections. Le Plaignant déclare que le Ministre de la Communication n'a autorisé l'exploitation de la radio qu'après la déclaration publique du Cardinal qu'il n'avait aucune intention de se présenter. (Voir para 14 de la présente Communication.) Le Plaignant déclare que la télévision Equinoxe basée à Douala et la station associée Radio Equinoxe, ainsi que Magic FM basée à Yaoundé ont été fermées entre le 26 et le 28 février 2008 parce que leur couverture des débats sur les amendements constitutionnels proposés par le Président pour supprimer les limites des mandats présidentiels. Voir para 17 des observations complémentaires du Plaignant sur la recevabilité.

⁴¹ Voir para 15 de la présente Communication.

⁴² L'État défendeur ne conteste que les allégations postérieures à la tentative de règlement à l'amiable en juin 2005, concernant les documents nécessaires pour attribuer une licence de radiodiffusion à la Victime.

⁴³ *Granier et al. (Radio Caracas Television) c/ Venezuela* CIDH (2015) para 228.

181. La Commission a déjà considéré sans fondement l'argument de l'État défendeur selon lequel la licence de la Victime a été refusée car il n'avait pas communiqué les documents manquants. L'État défendeur n'a pas réfuté la présomption qui découle des faits et des observations de la Communication. Plus spécifiquement, l'État défendeur n'a pas démontré que le refus de l'autorité chargée de l'attribution des licences d'accorder une licence de radiodiffusion à la Victime n'était pas dû au passé politique et professionnel de la Victime en présentant d'autres raisons justifiées. La Commission convient que les observations du Plaignant créent effectivement une forte présomption de préjugé politique.
182. Dans ses observations, l'État défendeur allègue que le Plaignant n'a pas qualifié la discrimination présumée en indiquant la liste des entreprises de communication audiovisuelle dont les demandes soumises dans les mêmes conditions que celles de la Victime ont fait l'objet d'un examen favorable.
183. Dans *Kenneth Good c/ Botswana*, la Commission s'est servie du test suivant pour déterminer s'il y avait eu violation du principe de non-discrimination : a) des cas similaires traités de manière différente ; b) une différence de traitement sans justification objective et raisonnable et c) si une proportionnalité est établie entre l'objectif recherché et les moyens employés.⁴⁴
184. Pour le premier test relatif au fait de savoir si des cas similaires sont traités de manière différente, la Commission va examiner les observations des Parties concernant la manière dont le Ministre de la Communication administre les demandes de licence de radiodiffusion. Outre le fait d'étayer la manière arbitraire dont une licence a été refusée à la Victime, le Plaignant déclare que le processus d'attribution de licences est généralement politiquement motivé et il décrit les circonstances dans lesquelles certains radiodiffuseurs auraient été fermés ou se seraient vu refuser une licence en raison de leurs opinions politiques.⁴⁵ Le Plaignant déclare également que le Ministre n'attribue de

⁴⁴ Communication 313/05 – *Kenneth Good c/ Botswana* (2010) CADHP para 219.

⁴⁵ Voir para 177 ci-dessus.

fréquences qu'aux radiodiffuseurs qu'il estime politiquement inoffensifs pour le gouvernement en se référant à la Décision n° 012 du Ministre de la Communication attribuant des fréquences à des radios à Yaoundé et à Douala.⁴⁶

185. L'État défendeur n'a pas contesté ces allégations et la Commission estime que ces allégations créent une présomption selon laquelle des cas similaires sont traités de manière différente.
186. Concernant les deux autres tests sur le fait de savoir si la différence de traitement a une justification objective et raisonnable et s'il existe une proportionnalité entre l'objectif recherché et les moyens employés, la Commission a toutefois déjà déterminé dans les paragraphes précédents que l'État défendeur n'a pas présenté de justification objective et raisonnable de la différence de traitement de la demande de licence de la Victime.⁴⁷ Dans *Kenneth Good c/ Botswana*, la Commission a déclaré que « si l'objectif recherché ne peut pas être identifié et justifié... alors cela signifie que les moyens employés n'étaient pas proportionnels ». ⁴⁸ Au vu de cela, la Commission estime que tous les aspects du test visant à établir une discrimination ont été établis.
187. Concernant la demande de l'Etat que le Plaignant prouve la discrimination alléguée en donnant la liste des entreprises de communication audiovisuelle dont les demandes soumises dans les mêmes conditions que celles de la Victime ont fait l'objet d'un examen favorable, la Commission note que le principe applicable à cet égard porte sur la comparaison de la position du Plaignant par rapport à un candidat comparable. A cet égard, la Commission rappelle sa jurisprudence dans *Equality Now et EWLA c/ Ethiopie* où elle a réaffirmé le fondement sur lequel une revendication peut prospérer concernant des allégations de discrimination. La Commission a déclaré que « le plaignant doit identifier l'élément de comparaison et démontrer comment le traitement

⁴⁶ Voir para 178 ci-dessus.

⁴⁷ Voir para 181 ci-dessus.

⁴⁸ *Kenneth Good c/ Botswana* (note 46 ci-dessus) para 224.

incriminé et celui de l'élément de comparaison sont comparables ». ⁴⁹ La Commission reconnaît toutefois qu'il peut être difficile d'identifier des éléments de comparaison et qu'il peut y avoir des exceptions au recours à ces éléments. ⁵⁰

188. Elle note que le Plaignant a déjà cité des informations publiquement connues qui pourraient dont il pouvait raisonnablement détenir, telles que le nom des radiodiffuseurs qui ont été fermés au motif de leur couverture politique et la Décision n° 012 du Ministre de la Communication attribuant des fréquences à des radios à Yaoundé et à Douala. Il est évident que le Plaignant ne peut identifier un élément de comparaison que dans la mesure des informations dont il dispose.
189. La Commission fait observer que dans l'affirmation d'une discrimination, la charge de la preuve doit être partagée. Le Plaignant doit présenter suffisamment de faits à partir desquels il peut être présumé qu'une discrimination a pu avoir lieu avant que la charge de la preuve incombe à l'État défendeur. ⁵¹ Dans *D.H. et autres c/ République tchèque*, la Cour européenne des droits de l'homme a fait observer que les candidats peuvent avoir des difficultés à prouver un traitement discriminatoire et que des règles de la preuve moins strictes devraient être appliquées. ⁵² La CEDH a ajouté que « la preuve peut découler de la coexistence d'ingérences suffisamment solides, claires et concordantes ou de présomptions de fait similaires non réfutées ». ⁵³
190. Dans la présente Communication, il ne peut raisonnablement pas être attendu du Plaignant qu'il soit en possession de la liste de toutes les entreprises de communication audiovisuelle dont les demandes soumises dans les mêmes conditions que la sienne ont fait l'objet d'un examen favorable. Mais, compte

⁴⁹ Communication 341/2007 - *Equality now et Ethiopian Women Lawyers Association (EWLA) c/ République fédérale démocratique d'Éthiopie* (2015) CADHP para 147.

⁵⁰ Kevin Kitching (ed), *Non-Discrimination in International Law: Handbook for Practitioners* (2005) pp. 116 – 118.

⁵¹ Cour européenne des droits de l'homme & Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux « Manuel de droit européen en matière de non-discrimination » (2010) p. 123 – 124

⁵² *D.H. et autres c/ République tchèque* (2007) CEDH (Requête n° 57325/00) para 186).

⁵³ Comme ci-dessus, para 178.

tenu des faits non réfutés, tels que présentés par le Plaignant et du fait que l'État défendeur n'a pas présenté de justification pour la différence de traitement de la Victime, il est évident que la Victime a identifié un élément de comparaison dans la mesure des informations dont il dispose. Dans le cas présent, la Commission est convaincue que les informations données par le Plaignant répondent à l'exigence d'élément de comparaison.

191. De tout ce qui précède, la Commission estime qu'il est raisonnable de conclure que la Victime a effectivement fait l'objet d'une discrimination au motif de ses opinions politiques.⁵⁴
192. À la lumière de toutes ces considérations, la Commission estime que l'État défendeur a violé l'Article 2 de la Charte africaine.

Violation alléguée de l'Article 14

193. Le Plaignant allègue que la mise sous scellés du matériel de Freedom FM a violé le droit d'avoir accès, de conserver et de disposer de ses biens.
194. L'Article 14 de la Charte africaine dispose que : « Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées ».
195. Le droit de propriété englobe deux principes capitaux. Le premier est de nature générale. Il s'agit du principe de propriété et de jouissance pacifique de la propriété. Le second principe porte sur la possibilité et les conditions de privation du droit de propriété. L'Article 14 de la Charte reconnaît que les États sont autorisés, dans certaines circonstances, à contrôler notamment l'usage de la propriété conformément à l'intérêt public ou général, en appliquant les lois qu'ils estiment nécessaires à cet effet.

⁵⁴ Voir paras 174 - 179 ci-dessus.

196. Dans *Media Rights Agenda c/ Nigeria*, la Commission a considéré la mise sous scellés des locaux de plusieurs publications sans application régulière de la loi et en violation de l'Article 14 de la Charte. La Commission a déclaré que

« Le gouvernement n'a donné aucune explication à la mise sous scellés des locaux de nombreuses publications. Les concernés n'avaient pas été accusés préalablement dans un tribunal de droit d'un quelconque méfait. Le droit de propriété inclut nécessairement le droit d'accès à sa propre propriété et le droit que sa propriété ne soit pas retirée. Le décret ayant permis la mise sous scellés des locaux et la saisie des publications ne peut pas être considéré « approprié » ni dans l'intérêt du public ni de la communauté en général ».⁵⁵

197. Dans *Ivcher Bronstein c/ Pérou*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a jugé le Pérou en violation du droit de propriété de la Victime en suivant le raisonnement selon lequel il n'y a pas de preuve ou d'argument pour confirmer que la restriction était fondée sur des raisons d'utilité publique ou d'intérêt social en ajoutant que « quand une procédure est conduite en violation de la loi, la conséquence juridique qui en découle doit être également considérée illégale ».⁵⁶

198. La Commission réitère que les limitations de l'utilisation de biens doit être conforme à l'intérêt public ou général en appliquant ces lois selon qu'elles sont réputées nécessaires à cet effet. La Commission fait observer que l'Article 36(2) de la Loi de 1990 impose au radiodiffuseur d'obtenir une licence avant d'être réputé établi et de commencer l'exploitation. L'Article 49 du Décret de 2000 dispose en outre qu'en cas de non-respect des conditions du Décret, le Ministre de la Communication peut, quand une notification formelle est restée sans effet et sans préjudice pour les pénalités prévues par les lois et règlements en vigueur, suspendre une licence pour une durée ne dépassant pas six (6) mois ou

⁵⁵ Communications 105/93, 128/94, 130/94 et 152/96 - *Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda et Constitutional Rights Project c/ Nigeria* (1998) CADHP para 77.

⁵⁶ *Ivcher Bronstein c/ Pérou* (2001) CIDH para 130.

prononcer un retrait définitif de la licence si le titulaire n'a pas remédié à la cause de la suspension.

199. L'argument du Plaignant selon lequel Freedom FM n'avait pas encore commencé à émettre et n'avait aucune intention de le faire avant la résolution de la question de la licence ne tient pas au vu de l'annonce de *Le Messenger* du 15 mai 2003 indiquant que la radio commencerait à émettre le 24 mai 2003.
200. Mais le pouvoir du Ministre d'interdire unilatéralement une station de radio et de demander à l'armée de mettre sous scellés les locaux de cette station n'est pas prévu par la loi (Loi de 1990 et Décret de 2000).⁵⁷ La Commission rappelle en outre sa conclusion selon laquelle les restrictions imposées par le Décret de 2000 ne répondent pas à la condition requise de légalité, en raison particulièrement du pouvoir discrétionnaire illimité du Ministre dans la procédure d'attribution de licences. La Commission note également que *Media Freedom FM* n'avait pas été préalablement accusée dans une juridiction de droit avant la mise sous scellés et que la mise sous scellés n'avait pas fait suite à une décision judiciaire.
201. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que l'ordre de mettre sous scellés les locaux de Radio Freedom FM était illégal et donc en violation de l'Article 14. Il n'est pas nécessaire pour la Commission d'examiner si la mise sous scellés était conforme à l'intérêt public.

Violation alléguée de l'Article 1^{er}

202. Le Plaignant allègue que l'État défendeur est en violation de l'Article 1^{er}. L'Article 1^{er} de la Charte impose aux États de donner effet aux droits, aux devoirs et aux libertés énoncés dans la Charte et d'adopter des « mesures législatives ou autres ». Il allègue que l'État défendeur n'a pas adopté de mesures législatives ou autres adéquates pour donner effet aux droits garantis par l'Article 9 de la Charte.

⁵⁷ Voir para 198 ci-dessus.

203. Dans son examen de la violation alléguée de l'Article 1^{er}, la Commission rappelle sa décision dans *Jawara c/ Gambie* où elle a considéré que « l'Article 1^{er} confère à la Charte le caractère juridiquement contraignant attribué aux traités internationaux de ce type. Et donc, une violation d'une disposition de la Charte équivaut automatiquement à une violation de son Article 1^{er} ». ⁵⁸
204. La Commission rappelle également sa décision dans *Amnesty International c/ Soudan* où elle a déclaré que « la ratification oblige un État à procéder avec diligence à l'harmonisation de sa législation avec les dispositions de l'instrument ratifié ». ⁵⁹ La Commission a également déclaré que « l'Article 1^{er} de la Charte confirme que le gouvernement est tenu juridiquement de respecter les droits et libertés inscrits dans la Charte et d'adopter une législation qui leur donne effet ». ⁶⁰
205. À la lumière de ce qui précède, la Commission estime qu'en ne prenant pas de mesures législatives et autres nécessaires pour garantir le droit à la liberté d'expression, le droit d'être protégé contre toute discrimination et le droit de propriété, l'État défendeur est en violation de l'Article 1^{er} de la Charte africaine.

Réparations

206. Le Plaignant demande des dommages pécuniaires pour la Victime ainsi qu'une indemnisation pour les dommages moraux (anxiété, incertitude, humiliation, etc.) subis par suite de la violation des droits de la Victime. ⁶¹
207. Le Plaignant demande des dommages pour la valeur du matériel radio saisi d'un montant de 110 000 USD aux taux de change de 2003, qui s'est détérioré et a été endommagé au-delà de toute réparation dans la mesure où la Victime ne pouvait pas y avoir accès ou l'entretenir ; un paiement pour le loyer des locaux

⁵⁸ *Jawara c/ Gambie* (note 5 ci-dessus), para 46.

⁵⁹ Communications 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 - *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa c/ Soudan* (1999) CADHP para 40.

⁶⁰ Comme ci-dessus, para 42.

⁶¹ Voir paras 94 - 95 des observations du Plaignant sur le fond.

où se trouvait le matériel saisi qui a continué de courir entre avril 2003 et juillet 2005 ; le paiement des techniciens radio pour l'installation du matériel ; les honoraires d'avocats et autres frais judiciaires encourus dans les procédures judiciaires intentées pour reprendre possession du matériel saisi et obtenir une licence de radiodiffusion ; et la perte de revenus de son investissement depuis mai 2003.

208. Dans sa conclusion sur l'Article 14, la Commission a déterminé que le droit de propriété de la Victime a été violé. La Commission note que l'Etat défendeur ne réfute pas les soumissions du Plaignant sur la valeur du matériel et le fait qu'il a été endommagé au-delà de toute réparation.
209. Conformément à la jurisprudence établie de la Commission, la violation de droits protégés par la Charte permet aux victimes d'avoir droit à des dommages, notamment à un recours pécuniaire.⁶²
210. Dans la présente Communication, la Victime, qui est aujourd'hui décédée et est représentée par un parent proche, a subi un préjudice considérable. Comme l'a fait observer la Commission dans *Open Society Justice Initiative c/ Côte d'Ivoire*, « le principal objectif de la réparation est fondé sur le principe *restitutio in integrum* imposant que la victime soit rétablie dans la situation antérieure à la violation. Quand il est possible de la rétablir, la violation doit être résolue par une indemnisation. En revanche, il doit être garanti que la réparation soit juste, adéquate, effective, suffisante, appropriée, favorable à la victime et proportionnelle au préjudice subi ».⁶³
211. La Commission est guidée par ce principe dans la détermination et les demandes qui suivent.

Décision de la Commission sur le fond

⁶² Communication 318/06 - *Open Society Justice Initiative c/ Côte d'Ivoire* (2015) CADHP, para 198.

⁶³ Comme ci-dessus, para 199.

212. Au vu de ce qui précède, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples :

- I. Juge que l'État défendeur a violé les Articles 1, 2, 9 et 14 de la Charte africaine ;
- II. Demande à l'Etat défendeur de prendre les mesures nécessaires pour garantir que la *Loi n° 90/052 sur la Liberté de la communication sociale du 19 décembre 1990, le Décret n° 2000/158 établissant les conditions et les modalités de création et d'exploitation des entreprises privées de communication audiovisuelle* et toutes les autres lois et pratiques en matière de radiodiffusion soient mis en conformité avec l'Article 9 de la Charte africaine et avec la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique ;
- III. Conformément à la demande du Plaignant au paragraphe 114 de la présente Communication, appelle l'État défendeur à verser à la proche de la Victime une indemnisation matérielle adéquate, comprenant notamment :
 - i. la valeur du matériel radio saisi, d'un montant de 110 000 USD aux taux de change de 2003, dont les dégâts ne sont pas réparables ;
 - ii. le paiement du loyer des locaux où a été conservé le matériel saisi qui a continué à courir d'avril 2003 à juillet 2005 ;
 - iii. le paiement des techniciens radio pour l'installation du matériel ;
 - iv. les honoraires d'avocats et autres frais judiciaires en relation avec la procédure introduite devant la cour pour rentrer en possession du matériel saisi et obtenir une licence de radiodiffusion ;
 - v. la perte de productivité de l'investissement depuis mai 2003.
- IV. Appelle en outre l'Etat défendeur à indemniser la proche de la Victime pour les préjudices moraux subis par la Victime par suite de cette violation.
- V. Pour l'évaluation de la manière et des modalités de paiement de l'indemnisation en vertu du paragraphe 200 (III) et (IV) ci-dessus, appelle l'État défendeur à consulter la proche et les représentants juridiques de la

- Victime et à se conformer aux normes et pratiques internationales relatives au paiement de dommages compensatoires.
- VI. Demande aux Parties d'informer la Commission, dans un délai de cent quatre vingts (180) jours, sur les mesures prises pour mettre en œuvre la présente décision conformément à l'Article 112(2) du Règlement intérieur de la Commission ; et
- VII. Propose ses bons offices pour faciliter la mise en œuvre de la présente décision.

Adoptée lors de la 25^{ème} Session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, tenue du 19 février au 5 mars 2019, à Banjul, Gambie.

Commissaire Soyata Maïga, Présidente ;

Commissaire Lawrence Murugu Mute, Vice-président, Rapporteur de la Communication ;

Commissaire Yeung Kam John Yeung Sik Yuen ;

Commissaire Kayitesi Zainabo Sylvie ;

Commissaire Jamesina Essie L. King ;

Commissaire Solomon Ayele Dersso ;

Commissaire Essaïem/Hatem ;

Commissaire Teresa Manuela ; et

Commissaire Rémy Ngoy Lumbu.