

Communication 305/05 - ARTICLE 19 et autres c./ Zimbabwe

Résumé de la Plainte

1. La plainte est introduite par ARTICLE 19, Media Institute of Southern Africa (MISA) du Zimbabwe et l'Institut pour les droits humains et le développement en Afrique, Gerry Jackson et Michael Auret Jr (ci-après désignés les plaignants) contre la République du Zimbabwe (l'Etat défendeur), conformément à l'Article 55 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte).

2. Les plaignants allèguent que Capital Radio Private Limited (CRPL) est une société privée constituée dans l'Etat défendeur visant à fournir des services radiodiffusés au Zimbabwe. En dépit d'efforts répétés, CRPL ne peut toujours pas émettre au Zimbabwe en raison de restrictions juridiques et de l'opposition politique qui permettent au diffuseur de l'Etat d'avoir le monopole sur la radiodiffusion.

3. Il est en outre allégué que le 22 septembre 2000, la Cour Suprême du Zimbabwe a décidé, dans l'affaire de CRPL contestant la constitutionnalité de ce monopole, que la Section 27 de la Loi sur la radiodiffusion était inconstitutionnelle, en ce sens qu'elle était incompatible avec la Section 20(1) de la Constitution du Zimbabwe qui garantit le droit à la liberté d'expression. La Cour suprême a également annulé les Sections 14(1) et 14(2) de la Radio-communication Service Act (RSA) (Loi sur le service de radio-communication) pour les mêmes raisons et a rendu expressément un jugement selon lequel CRPL avait légalement le droit d'émettre au Zimbabwe et, conformément à la loi, d'importer tout équipement de radiodiffusion au Zimbabwe.

4. Les plaignants soutiennent en outre que le 25 septembre 2000, l'Etat défendeur avait répondu publiquement à la décision de la Cour suprême, en déclarant que le radiodiffuseur public maintiendra son monopole sur la radiodiffusion et qu'une nouvelle législation serait promulguée pour réglementer le secteur de la radiodiffusion.² Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Information et de la Publicité (le Ministre) aurait annoncé publiquement que la CRPL ne serait pas autorisée à émettre.³

5. Malgré les déclarations de l'Etat défendeur, du Ministre en particulier, la CRPL a continué à exercer son droit de radiodiffusion nouvellement reconnu. Elle a importé du matériel de diffusion au Zimbabwe et a commencé à diffuser un signal d'essai le 28 septembre 2000 à partir d'un studio situé au centre commercial Eastgate de Harare.

² Media Rights Agenda, Media Right Monitor, Novembre 2000 No 5(11) p 22 disponible au : <http://mediarightsagenda.org>. Voir également International Freedom of Expression Exchange (IFEX), 'State broadcaster to continue with monopoly' 25 septembre 2000 <http://www.ifex.org/en/content/view/full/11575>, soumis par Media Institute of Southern Africa (MISA).

³ IFEX Mise à jour 'Court Orders return of confiscated equipment' 6 octobre 2000 <http://www.ifex.org/en/content/view/full/11680> soumis par le Comité de protection des Journalistes (CPJ)

6. Toutefois, les Directeurs de la CRPL se sont rapidement rendus compte que l'emplacement n'était pas idéal pour diffuser et donc, le lendemain, 29 septembre, la CRPL a déménagé ses locaux de diffusion au Monomotapa Crowe Plaza Hotel et installé un studio de diffusion dans l'un des bureaux situés à cet endroit.

7. Un signal musical a été installé sur une boucle de diffusion et l'étendue de la couverture essayée et il a été conclu que du matériel supplémentaire était nécessaire pour améliorer le signal.

8. Après le début des diffusions de la CRPL, l'Etat défendeur aurait déclaré plusieurs fois dans les médias que la CRPL diffusait illégalement en la décrivant comme une « station radio pirate. »⁴

9. Le 1^{er} octobre 2000, le Ministre de l'Information a déclaré dans une émission télévisée de la Zimbabwe Broadcasting Corporation (ZBC) qu'il « allait prendre des mesures appropriées » à l'encontre de la CRPL.

10. Le 3 octobre 2000, un article est paru dans le journal Herald qui indiquait que l'Inspecteur de la Division of the Posts and Telecommunications Corporation (PTC) a jugé que le service de radiodiffusion de la CRPL peut être en violation des Sections 12 et 13 de la Loi sur le Service de Radio-communications (RSA).⁵

11. Le 4 octobre 2000, CRPL a introduit une requête auprès de la Haute Cour pour qu'elle rende une ordonnance déclarant que la RSA ne s'appliquait pas au service de radiodiffusion de la CRPL et qu'elle empêche à l'Etat défendeur et à la police de s'interposer dans sa diffusion sur la violation alléguée de la RSA.⁶

12. Le même jour, le Ministre a introduit une requête auprès de la Haute Cour lui demandant d'interdire à la CRPL de diffuser au motif qu'elle violait les Sections 12 et 13 de la RSA. Un mandat de perquisition a également été lancé par un magistrat le 4 octobre 2000, autorisant le Commissaire de police adjoint à perquisitionner les locaux de diffusion de la CRPL et d'autres locaux connexes et de confisquer le matériel de diffusion.⁷

13. La police a cherché à exécuter le mandat de perquisition ce jour-même en se présentant dans les locaux de la CRPL dans l'après-midi. A l'arrivée de la police, CRPL a fait une demande urgente *ex parte* à la Haute Cour pour solliciter une suspension de l'exécution du mandat de perquisition.

14. La Haute Cour a immédiatement instruit la requête et accordé la suspension de l'exécution, soutenant que le mandat de perquisition était invalide pour un certain nombre de raisons.⁸ La Cour a, en particulier, déclaré qu'il n'y avait aucune possibilité que CRPL ait violé les dispositions des Sections 12 et 13 de la RSA puisque ces dispositions ne s'appliquaient pas à CRPL et qu'elles n'étaient plus

⁴ Voir The Herald 'Move to Crackdown on Broadcasting Site of Pirate Radio Stations' 3 octobre 2000.

⁵ Ibid

⁶ Brooks certificate of urgency and Auret's founding affidavit (Annexe A6 & A7)

⁷ Mandat de perquisition (Annexe A8)

⁸ Transcriptions judiciaires de la demande ex-parte (Annexe A9)

applicables depuis que la Cour Suprême avait jugé que les Sections 12 et 13 de la RSA étaient des dispositions applicables donnant effet aux Sections 14(1) et 14(2).

15. La suspension de l'exécution du mandat de perquisition était valide jusqu'à 16h30 le 5 octobre 2000. Les avocats de CRPL au Monomotapa Plaza rappelèrent à la police l'existence de l'ordonnance de la Haute Cour interdisant l'exécution du mandat de perquisition. Dans la soirée du 5 octobre, la police a fait une descente dans le studio de diffusion de CRPL et a saisi le matériel de radiodiffusion. Cette action a mis fin à la radiodiffusion de CRPL.

16. La police a également encerclé les domiciles des Directeurs de CRPL le 4 octobre 2000 pour exécuter le mandat de perquisition. Sur conseils de leur avocat, les Directeurs de CRPL se sont cachés à ce moment-là. Les domiciles des Directeurs sont restés encerclés et surveillés pendant quelques jours. La police a campé autour du domicile de la famille de M. Auret pendant une semaine et a exécuté le mandat de perquisition au domicile de Mme Jackson pendant la semaine suivant le 4 octobre.

17. Finalement, dans l'après-midi du 4 octobre 2000, une législation provisoire d'exception a été promulguée en vertu de la Loi sur les pouvoirs présidentiels (Règlement sur les mesures d'urgence).⁹ Le Règlement a introduit un régime de réglementation de la radiodiffusion imposant l'obligation d'obtenir une licence de radiodiffusion et désignant le Ministre d'Etat de l'information comme autorité de délivrance des licences. Le Règlement a ensuite exigé que les licences de radiodiffusion ne soient accordées que suite à un appel de demande de licence lancé par le Ministre.

18. Le Règlement n'est pas paru dans le Journal Officiel et n'est donc devenu légalement exécutable que le 5 octobre 2000.

19. Après la descente dans les locaux de diffusion de CRPL, l'Etat défendeur a tenu une conférence de presse le 5 octobre 2000 au cours de laquelle il a été exposé le matériel de radiodiffusion confisqué à CRPL.¹⁰ A cette conférence de presse, le Ministre de l'Information a déclaré que CRPL n'avait pas les qualifications requises pour bénéficier d'une licence de radiodiffusion en vertu de ce Règlement.¹¹

20. Le 5 octobre 2000, la Haute Cour a ordonné à la police de restituer le matériel confisqué qui avait été illégalement saisi. Outre cette ordonnance, Gwaunza J. a fait une déclaration confirmant que les Sections 12 et 13 de la RSA ne s'appliquaient pas au fonctionnement et à la diffusion de CRPL. Il a également déclaré que CRPL devrait renoncer à diffuser pendant dix jours afin que son site et son matériel (une fois restitué) puissent être inspectés et que CRPL devrait se voir accorder une fréquence.¹²

⁹ Pouvoirs présidentiels (Dispositions provisoires) Règlementation de la radiodiffusion 2000 (le Règlement).

¹⁰ IFEX Mise à jour 6 octobre 2000, voir également BBC News '*Radio Shut Down Defended*' 5 octobre 2000.

¹¹ Ibid

¹² Gwaunza J Order (Annex (A10))

21. Le 6 octobre 2000, Me Antony Brookes, l'avocat de CRPL, s'est rendu dans les locaux de diffusion de CRPL pour superviser la restitution du matériel confisqué par la police. En vertu du Règlement, la possession d'une « station de transmission d'un signal », à savoir une station servant à transmettre un service d'émission, constituait désormais un délit. Et donc, M. Brookes a déclaré à la police que CRPL devrait prendre possession de tout sauf du bloc émetteur de CRPL, puisque la station y était légalement autorisée en vertu du Règlement.¹³ Malgré cela, la police a maintenu la confiscation de tout le matériel.¹⁴ CRPL devait continuer à s'acquitter de la location du matériel pour un coût mensuel de 158 730,00 \$ZM (environ 2 886 \$EU à l'époque).¹⁵

22. Vers le 16 octobre 2000, la Haute Cour a estimé que le Commissaire de police adjoint était coupable d'outrage à la Cour, pour avoir organisé la descente dans la soirée du 4 octobre.¹⁶ Ni le Commissaire de police adjoint, ni le Commissaire de police n'ont nié que la suspension de l'exécution avait été bravée.

23. Le 3 novembre 2000, les avocats de CRPL ont écrit une lettre au Commissaire de police demandant la restitution du matériel, à l'exception du bloc émetteur, qui avait été saisi le 6 octobre 2000, en indiquant que si ce matériel n'était pas restitué, des procédures judiciaires seraient initiées.¹⁷ Cette lettre de demande est restée sans réponse.

24. Le 8 novembre 2000, CRPL a demandé à la Haute Cour la restitution du matériel saisi le 6 octobre 2000, à l'exception du bloc émetteur. La Haute Cour s'est prononcée en faveur de CRPL et a ordonné la restitution du matériel dans un délai de deux jours.¹⁸

25. CRPL ne s'est pas vu octroyer de fréquence, ni de licence de radiodiffusion. Aucune licence de radiodiffusion n'a été accordée pendant les six mois de vie du Règlement, maintenant ainsi le monopole de radiodiffusion de l'Etat qui avait été jugé inconstitutionnel par la Cour Suprême

26. A l'expiration du Règlement en avril 2001, l'Etat défendeur a promulgué la Broadcasting Services Act (loi sur les services de radiodiffusion) de 2001 (la Loi) reprenant de nombreuses dispositions du Règlement. Le Comité juridique parlementaire a publié deux rapports – l'un concernant le Règlement¹⁹ et l'autre concernant le projet de loi²⁰ - tous les deux déclarant inconstitutionnelles plusieurs dispositions du Règlement et du Projet de loi. Le Président du Parlement a rejeté le rapport sur le Projet de loi pour des considérations techniques et le projet de loi a été adopté sans amendement.²¹

¹³ Déclaration sous serment de M. Antony Brooks en date du 8 novembre 2000

¹⁴ The Herald '*Police return Capital Radio equipment then seize it again*' 7 octobre 2000.

¹⁵ Déclaration sous serment de Geraldine Jackson en date du 8 novembre 2000

¹⁶ Capitol Radio (Private) Limited c./Ministre de l'Information & Autres (3): In re Ndlovu 2000 (2) ZLR 289 (H).

¹⁷ Lettre de demande

¹⁸ Ordonnance du Tribunal de Gwaunza J, Novembre 2000

¹⁹ Rapport sur le Règlement

²⁰ Rapport sur le Projet de Loi

²¹ IFEX Mise à jour, 'Projet de loi sur les services de radiodiffusion promulgué en loi' % Avril 2001.

27. La CRPL a ensuite initié des poursuites auprès de la Cour suprême pour contester la constitutionnalité de la Loi sur les Services de radiodiffusion. En conséquence, en Juin 2001, la CRPL a introduit une requête auprès de la Cour suprême pour qu'elle statue que les principales dispositions de la Loi étaient inconstitutionnelles, car étant incompatibles avec la Section 20(1) de la Constitution du Zimbabwe qui garantit le droit à la liberté d'expression.

28. Il y a eu un grand retard dans l'audition de l'affaire, et entretemps, la *Broadcasting Authority of Zimbabwe* (BAZ) qui a été créée par la Loi, a recommandé des demandes de licence de télévision par satellite en 2002, bien qu'officiellement, cela relevait du Ministre et non de la BAZ. Quatre demandes de licence ont été reçues mais ont toutes été rejetées.²² C'était le premier appel pour des demandes de licence en vertu du Règlement ou de la Loi.

29. La Cour suprême a rendu son jugement le 19 septembre 2003, statuant que la majorité des dispositions contestées étaient constitutionnelles ou que la CRPL n'avait pas qualité pour les contester.²³ La Cour a jugé inconstitutionnelles quatre des dispositions contestées.

30. Au moment où la Cour suprême a rendu son jugement, le Gouvernement zimbabwéen avait promulgué la *Broadcasting Services Amendment Act* de 2003 (Loi portant modification des services de radiodiffusion) (Loi sur l'Amendement). La Loi portant modification a abrogé la Section 6 de la Loi (qui désignait le Ministre comme l'Autorité chargée de délivrer les licences de radiodiffusion). Cependant, la Loi portant modification n'a annulé aucune des autres dispositions que la Cour suprême avait jugé inconstitutionnelles.

31. Un second appel à candidature, cette fois-ci pour la radio et la télévision, a été lancé en mars 2004. C'était la toute première occasion pour la CRPL ou tout autre radiodiffuseur éventuel de demander une licence. Une fois de plus, toutes les demandes ont été rejetées.²⁴ On a annoncé en mai 2005 que *Munhumutape African Broadcasting Corporation* (MABC) était présélectionné par la BAZ pour examen approfondie pour une licence, mais en Août 2005, la BAZ a rejeté sa demande.²⁵

32. En Septembre 2004, le Gouvernement du Zimbabwe a promulgué un décret-loi fixant les différents prix des licences de radiodiffusion.²⁶ Ces droits de licence étaient excessivement élevés, compte tenu de la situation économique de plus en plus difficile au Zimbabwe et constituent donc un obstacle supplémentaire à la faisabilité de la radiodiffusion privée au Zimbabwe. Les droits pour une licence de radio commerciale nationale de 10 ans ont été fixés à 672 millions \$ZM (159 620 \$EU environ à l'époque), en plus de 5 millions \$ZM (1 187 \$EU) de frais de dossier non remboursables, et des droits de fréquence de 800 000 \$ZM (190 \$EU) par mois.

²² IFEX Mise à jour 'Le Ministre de l'Information rejette les demandes de licences de radiodiffusion par satellite' 12 juillet 2002.

²³ *Capitol Radio (Private) Limited c/ 'Autorité de Radiodiffusion du Zimbabwe, le Ministre de l'Information et de la Publicité et l'Attorney General du Zimbabwe*. Jugement No S.C 128/02 (Capitol Radio). Le Jugement a été rendu le 19 septembre 2003.

²⁴ US Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, Country Report Zimbabwe 2004, Section 2a.

²⁵ Zimbabwe Independent 'MABC denied license' 16 septembre 2005.

²⁶ *Broadcasting Services (Licensing and Content) Regulations 2004, Statutory Instrument 185* de 2004.

Pour une licence de télévision commerciale nationale de 10 ans, les droits s'élevaient à 840 millions \$ZM (199 525 \$US), en plus des frais de dossier. Pour une licence de radio commerciale locale, les droits d'élevaient à 14 millions \$ZM (3 325 \$EU).

33. Au moment de l'introduction de cette Communication auprès de la Commission, aucune licence de radiodiffusion privée n'avait été accordée au Zimbabwe, d'où le maintien du monopole de la radiodiffusion par l'Etat.

Articles supposés avoir été violés

34. Les plaignants allèguent la violation des Articles 1, 2 et 9 de la Charte africaine.²⁷

Procédure

35. La plainte datée du 18 août 2005 a été reçue au Secrétariat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (le Secrétariat) le 19 août 2005.

36. Le Secrétariat a accusé réception de la plainte le 22 août 2005.

37. Une version amendée de la plainte en date du 6 octobre 2005 a été reçue par le Secrétariat le 11 octobre 2005. Le 11 octobre 2005, le Secrétariat a écrit aux plaignants accusant réception de la plainte.

38. A sa 38^{ème} Session ordinaire tenue du 21 novembre au 5 décembre 2005, à Banjul, Gambie, la Commission Africaine a examiné la Communication et décidé de s'en saisir.

39. Le 15 décembre 2005, le Secrétariat a notifié cette décision à l'Etat défendeur et lui a demandé de lui transmettre ses observations écrites sur la recevabilité de l'affaire.

40. Le 30 janvier 2006, une notification similaire a été envoyée aux plaignants leur demandant de transmettre leurs observations sur la recevabilité de l'affaire.

41. Le 25 avril, 2006, le Secrétariat a reçu les observations écrites des plaignants sur la recevabilité.

42. A sa 39^{ème} Session ordinaire, la Commission africaine a examiné la communication et décidé de la renvoyer à sa 40^{ème} Session ordinaire en attendant les observations de l'Etat défendeur sur la recevabilité. Les parties en ont été notifiées en conséquence.

43. Lors de sa 40^{ème} Session ordinaire, la Commission Africaine a examiné la communication et renvoyé sa décision à sa prochaine session. Le plaignant a

²⁷ Les plaignants soutiennent que les dispositions de l'Article 9 de la Charte africaine devraient être lues à la lumière de la Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique (Déclaration), avec les Principes I, II, III, V, VII et XVI pertinents dans cette communication.

envoyé d'autres observations sur la Communication et l'Etat défendeur a fait de même au cours de ladite session.

44. Lors de sa 41^{ème} Session ordinaire la Communication a encore été renvoyée à la 42^{ème} Session ordinaire pour décision sur sa recevabilité et les parties ont été informées de la décision par Note Verbale et lettre en date du 8 juillet 2007.

45. Pendant l'intersession, le Secrétariat, lors de l'examen des observations de l'Etat défendeur sur la recevabilité, a découvert qu'il avait envoyé des observations sur le fond plutôt que sur la recevabilité comme cela lui avait été demandé.

46. Par Note Verbale ACHPR/LPROT/COMM/305/ZIM/TN, datée du 6 septembre 2007, le Secrétariat a informé l'Etat défendeur et lui a demandé de soumettre ses observations sur la recevabilité avant le 30 septembre 2007. Le Secrétariat a également informé l'Etat défendeur que, s'il souhaitait que la Commission africaine se penche sur le fond de l'affaire, il devrait le spécifier.

47. Lors de la 42^{ème} Session ordinaire tenue du 15 au 28 novembre 2007 à Brazzaville, République du Congo, la Commission a examiné la Communication et décidé de renvoyer sa décision sur la recevabilité à la 43^{ème} Session ordinaire.

48. Par Note verbale et par lettre du 19 décembre 2007, les deux parties ont été informées de la décision de la Commission.

49. Lors de ses 43^{ème}, 44^{ème} et 45^{ème} Sessions ordinaires, la Commission a examiné la Communication et renvoyé sa décision sur la recevabilité, car l'Etat défendeur n'avait pas soumis ses observations sur la recevabilité.

50. Par Note Verbale et lettre en date du 3 juin 2009, le Secrétariat a informé les parties du renvoi de sa décision sur la recevabilité à sa 46^{ème} Session ordinaire et a en outre informé l'Etat défendeur de sa décision de se prononcer sur la Communication s'il ne présentait pas ses observations sur la recevabilité.

51. Le 19 avril 2009, le Secrétariat a reçu les observations de l'Etat défendeur sur la recevabilité de la Communication.

52. Lors de sa 46^{ème} Session ordinaire, la Commission a examiné la Communication et renvoyé sa décision à sa 47^{ème} Session ordinaire pour permettre au Secrétariat de préparer un projet de décision sur la recevabilité.

53. Durant sa 47^{ème} Session ordinaire tenue à Banjul, Gambie, du 12 au 26 mai 2010, la Commission africaine avait décidé de renvoyer sa décision sur la recevabilité à sa 48^{ème} Session ordinaire.

54. Par Note Verbale et lettre en date du 16 juin 2010, le Secrétariat a informé respectivement l'Etat défendeur et les plaignants de la décision de la Commission.

Règles de la recevabilité

Observations des Plaignants sur la recevabilité

55. Les Plaignants soutiennent avoir satisfait à toutes les conditions de recevabilité en vertu de l'article 56 de la Charte africaine. Les Plaignants soutiennent que l'Article 56(1) de la Charte est respecté puisque les Auteurs de la Communication sont nommés, à savoir Article 19, Gerry Jackson, Michael Auret Jr, Media Institute of Southern Africa et l'Institut pour les droits humains et le développement en Afrique.

56. Concernant l'Article 56(2) de la Charte, les Plaignants allèguent que les Articles 1, 2 et 9 de la Charte ont été violés par l'Etat défendeur. Ils soutiennent également que l'Etat défendeur a violé l'Article premier de la Charte en n'adoptant pas de mesures pour donner effet à ses obligations en vertu de l'Article 9 de la Charte, déniait ainsi les droits garantis dans cette disposition. Ils allèguent également que les mesures spécifiques prises par l'Etat défendeur, en particulier la déclaration officielle du Ministre selon laquelle une licence ne sera jamais délivrée à CRPL parce que ses propriétaires sont essentiellement des Blancs, sont donc discriminatoires et constituent une violation de l'Article 2 de la Charte. Ils soutiennent par conséquent que ces allégations indiquent une violation *prima facie* des dispositions de la Charte et qu'elle satisfait donc à l'exigence de l'Article 56(2).

57. Concernant l'Article 56(3) de la Charte, les Plaignants soutiennent que la Communication ne contient pas de termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat défendeur ou de l'Organisation de l'Unité africaine (actuelle UA).

58. Eu égard à l'Article 56(4), les plaignants soutiennent que la Communication est introduite sur la base de l'expérience et des témoignages personnels de deux des Plaignants et sur les décisions et autres documents pertinents de la Cour qui sont joints en annexe à la Communication.

59. Concernant l'Article 56(5) de la Charte, les plaignants soutiennent que la Cour Suprême a rendu sa décision le 19 septembre 2003 selon laquelle la plupart des dispositions contestées étaient constitutionnelles ou alors que CRPL, en tant que diffuseur potentiel, n'était pas juridiquement habilité à les contester. Selon les plaignants, eu égard aux dispositions jugées constitutionnelles (constituant un certain nombre des dispositions opérationnelles essentielles du système de réglementation de la radiodiffusion), il est bien établi que, lorsque la juridiction suprême d'appel d'un Etat défendeur s'est prononcée sur une question litigieuse, il est considéré que le recours est épuisé.²⁸

60. Selon les Plaignants, la Cour Suprême a jugé que quatre des dix-sept dispositions contestées étaient inconstitutionnelles.²⁹ Cette décision limitée sur l'inconstitutionnalité, si elle était pleinement appliquée, n'offrirait pas, selon eux, une solution efficace aux violations de la Charte car elle ne remédierait pas aux

²⁸ Voir par exemple A Concado Trinidad : *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law: Its Rationale in the International Protection of Individual Rights* (1983) p 58.

²⁹ La Cour suprême du Zimbabwe a jugé que les Sections 6, 9(1), (2) & (3) étaient inconstitutionnelles. La Section 6 désigne le Ministre comme autorité chargée de l'octroi des licences ; la Section 9(1) n'accorde qu'une licence à chaque radio et télévision ; la Section 9(2) n'accorde qu'une seule licence au distributeur de signal autre que le radiodiffuseur public ; et la Section 9(3) interdit à toute personne détenir en même temps une licence de radiodiffusion et une licence de distributeur de signal

violations systématiques de la Charte qui sont inhérentes au système de réglementation de la radiodiffusion dans son intégralité. Les plaignants estiment que le système de réglementation de la radiodiffusion, aujourd'hui, a pour effet prédominant le maintien du monopole de radiodiffusion de l'Etat qui, à travers la Loi, persiste sans avoir été affecté par la décision de la Cour Suprême.

61. Ils affirment en outre que la Loi portant modification a fait fi de la décision de la Cour Suprême sur l'inconstitutionnalité et qu'aucune législation n'a été promulguée pour appliquer cette décision. En conséquence, les Plaignants soutiennent que le recours offert par la Cour Suprême est devenu inefficace.

62. La Loi portant modification ne répond qu'à une des décisions d'inconstitutionnalité de la décision de la Cour Suprême, mais même cette observation mineure de la décision de la Cour Suprême ne répond pas à la question fondamentale qu'est la capacité du Ministre d'exercer une influence significative sur le processus d'octroi de licence et sur le régime de réglementation de la radiodiffusion. Les Plaignants sont d'avis que le processus d'octroi de licences de radiodiffusion qui est contrôlé par le gouvernement ne respecte pas le droit à la liberté d'expression, argument qui n'a été affecté ni par la décision de la Cour Suprême ni par la Loi portant modification.

63. Les Plaignants allèguent qu'en attribuant la responsabilité de réglementation officielle à la BAZ tout en réservant parallèlement d'importants pouvoirs d'intervention et d'orientation au Ministre, la Loi portant modification ne répond pas aux arguments avancés devant la Cour Suprême zimbabwéenne et dans la présente Communication.

64. En conclusion, les Plaignants soutiennent qu'en poursuivant la procédure jusqu'à la Cour Suprême, CRPL a épuisé les recours internes disponibles.

65. Concernant l'exigence de la recevabilité aux termes de l'Article 56(6) de la Charte, les Plaignants soutiennent que la communication a été introduite auprès de la Commission en août 2005, mais que le mois de septembre 2003, date à laquelle la Cour suprême a rendu son jugement, ne devrait pas être considéré comme le point de départ pour l'épuisement des recours internes, car selon eux, il était raisonnable d'attendre et de voir comment la décision de la Cour suprême allait être mise en application et si une licence allait être délivrée.

66. Cela, selon les Plaignants, est soutenu par le fait qu'un appel de demandes de licence de radiodiffusion télévisée a été lancé en 2002 bien que les quatre candidats aient été en fait rejetés. En outre un appel à demandes de diffusion radiophonique et télévisée nationale a été lancé quelques mois après la décision de la Cour Suprême, en mars 2004, prolongé ensuite jusqu'en janvier 2005. En mai 2005, la BAZ a annoncé que seul un des cinq candidats avait été présélectionné. En août 2005, il a été annoncé que même ce seul candidat, MABC, ne se verrait pas accorder de licence.

67. C'est à la suite du rejet de toutes les demandes ayant fait suite à l'appel de mars 2004, faisant clairement apparaître que les autorités n'appliquaient pas de bonne foi, même le très imparfait régime de réglementation de la radiodiffusion

prévu par la Loi, que les Plaignants ont décidé d'introduire la Communication auprès de la Commission.

68. Les Plaignants soutiennent aussi que la présente Communication n'a été soumise à aucun autre organisme international, conformément à l'Article 56(7) de la Charte.

69. Pour ces raisons, les Plaignants soutiennent que la Plainte satisfait à chacune des conditions requises pour la recevabilité.

Observations de l'Etat défendeur sur la recevabilité

70. L'Etat défendeur soutient que le non-respect d'une seule condition de l'Article 56 de la Charte rend une Communication irrecevable et que le paragraphe (5) de l'Article 56 relatif à l'épuisement des recours internes n'a pas été respecté par les Plaignants.

71. L'Etat affirme que les faits démontrent que CRPL s'est rapprochée de la Cour Suprême en 2000 dans l'affaire CRPL c/ Ministère de l'Information, des Postes et des Télécommunications SC99/2000 et a réussi à faire déclarer inconstitutionnelle la Section 27 de la Loi sur la radiodiffusion et les Sections 14(1) et 14(2) de la Loi sur les services de communications radiodiffusées, comme ils l'avaient recherché.

72. La même année, selon l'Etat, CRPL a bénéficié d'une décision de la Haute Cour du Zimbabwe ordonnant que lui soient restitués ses biens confisqués, qui lui ont été effectivement restitués. L'Etat défendeur soutient en outre qu'il avait été ordonné à CPRL de ne pas diffuser tant qu'une licence ne lui aurait pas été accordée et que, pour qu'une licence et l'autorisation de diffuser sur les ondes lui soient octroyées, la Cour lui ordonnait de soumettre son matériel et son site à inspection. Ce qui ne s'est pas fait et donc l'Etat allègue que CRPL, en n'appliquant pas la décision de la Cour, et en ne satisfaisant pas à cette condition à ce jour, a contribué lui-même à la situation.

73. L'Etat défendeur soutient qu'en 2002, CRPL s'est rapproché de la Cour Suprême qui, aux termes de la législation nationale, est l'instance suprême pour les affaires relatives aux cas constitutionnels ou ayant trait à la Déclaration des Droits. La Cour a examiné la demande sur le fond et déclaré que les Sections 6, 9(1), (2) & (3) étaient inconstitutionnelles et les Sections 8(1), (2) et (5), 11(4), 12(1)(f), 12(2), 12(3), 15, 16 et 22(2) constitutionnelles. Les Sections déclarées inconstitutionnelles, selon l'Etat défendeur, ont été abrogées ou modifiées pour être conformes à la Constitution. Selon l'Etat défendeur, cette procédure indique que CRPL ne s'est jamais trouvé sans recours.

74. L'Etat soutient également qu'ayant déclaré certaines sections de la BSA inconstitutionnelles, et ayant amendé ces dispositions en conséquence, il n'avait plus de monopole sur la radiodiffusion et CPRL aurait pu saisir l'occasion, mais elle n'a pas sollicité de licence lors des premier et second appels lancés respectivement en 2002 et en 2004. Auparavant, d'autres parties lésées dans des circonstances similaires ont sollicité un recours auprès de la Haute Cour et se sont vues accorder des licences comme dans l'affaire ***Retrofit c./ Ministre de l'Information, des Postes et des Télécommunications***.

75. L'Etat défendeur affirme que, si CRPL avait demandé la licence et ne l'avait pas reçue, alors il aurait dû porter l'affaire en justice puisque le recours s'était avéré non seulement disponible mais aussi efficace.

76. Eu égard à l'Article 56(6) de la Charte, l'Etat défendeur soutient que, même si la Commission trouvait que les recours internes ont été épuisés, la présente Communication a été introduite après un délai anormalement prolongé puisqu'elle a été introduite après plus de deux ans.

Analyse de la Commission sur la recevabilité

77. L'Article 56 de la Charte africaine fixe sept conditions sur la base desquelles la Commission examine la recevabilité ou autre des Communications qui lui sont soumises. La Commission procède donc à l'évaluation des observations des deux parties au regard de ladite disposition.

78. Bien que l'Etat défendeur conteste la recevabilité de la présente Communication sur seulement deux points : les paragraphes (5) et (6) de l'Article 56 de la Charte, la Commission estime nécessaire d'analyser la recevabilité de la Communication à la lumière des sept conditions requises par l'Article 56 de la Charte.

79. L'Article 56(1) exige que les Communications indiquent leurs auteurs même si ceux-ci demandent l'anonymat. Sur ce point, les Plaignants ont indiqué leur nom comme étant : Article 19, Gerry Jackson, Michael Auret Jr, Media Institute of Southern Africa et l'Institut pour les droits humains et le développement en Afrique ainsi que leurs adresses de contact. L'Etat défendeur n'a soulevé aucune objection sur ce point. Puisque la présente Communication donne clairement le nom et les coordonnées de contact des Plaignants (auteurs), la Commission estime que la Communication satisfait à l'exigence de l'Article 56(1) de la Charte.

80. La deuxième condition prévue à l'Article 56(2) stipule que les Communications doivent être compatibles avec l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) ou de la Charte africaine. Les plaignants allèguent que l'Etat défendeur a violé les Articles 1, 2 et 9 de la Charte. Ils ont aussi brièvement relaté la série d'événements et de mesures qu'ils allèguent avoir causé la violation de ces dispositions de la Charte. L'Etat défendeur ne conteste toutefois pas la recevabilité de la présente Communication sur cette base. La Commission considère donc que les faits décrits dans la présente Communication indiquent une violation *prima facie* des dispositions de la Charte et que la communication est introduite par des personnes se trouvant dans la juridiction d'un Etat partie à la Charte. Sur la base de ce qui précède, la Commission estime que la condition de l'Article 56(2) a été remplie.

81. L'Article 56(3) prévoit que pour être recevable, une Communication ne doit pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'UA ou de l'Etat défendeur mis en cause et de ses institutions. Les Plaignants soutiennent que Communication ne contient pas de propos outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat défendeur ou de l'OUA (actuelle UA). L'Etat défendeur est silencieux sur cette

réclamation, ce qui est considéré comme une acceptation. Ayant étudié la Communication, la Commission n'y a pas trouvé de termes outrageants. La Commission africaine estime par conséquent que la présente Communication est conforme à l'Article 56 (3) de la Charte.

82. L'Article 56(4) de la Charte prévoit que les communications ne doivent pas être fondées exclusivement sur des nouvelles diffusées par les médias. Concernant cette exigence, les Plaignants soutiennent que la Communication est introduite sur la base de l'expérience et des témoignages personnels de deux des Plaignants et sur les décisions et les procédures de la Haute Cour et de la Cour Suprême du Zimbabwe. Ils ont également joint les Lois pertinentes, le Rapport du Comité juridique parlementaire et les nombreux rapports d'ONG. Cette réclamation n'est pas contestée par l'Etat défendeur. La Commission est donc d'avis que la Plainte n'est pas exclusivement fondée sur des nouvelles diffusées par les médias et qu'elle satisfait donc à l'Article 56(4) de la Charte.

83. L'Article 56(5) de la Charte dispose que les Communications ne doivent être introduites devant la Commission qu'après épuisement de tous les recours internes, s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale. Les Plaignants affirment que CRPL a contesté la constitutionnalité de dix-sept dispositions du Broadcasting Services Act 2001, et que la Cour suprême, dans sa décision du 19 septembre 2003, a considéré que seules quatre des dix-sept dispositions de la Loi étaient inconstitutionnelles et que les autres étaient constitutionnelles ou que CRPL, en tant que radiodiffuseur potentiel, n'est pas juridiquement habilitée à les contester.

84. La Cour suprême a une compétence en première et dernière instances sur les questions relatives à la constitutionnalité des lois et de la Déclaration des droits. Aucune décision de la Cour suprême ne peut faire l'objet d'un appel. Après s'être rapprochés de la Cour suprême de l'Etat défendeur, les plaignants ne sont toujours pas satisfaits du jugement et se retrouvent sans aucun autre recours. La Commission est d'avis que, en ce qui concerne cette communication, les plaignants ont épuisé les recours internes disponibles.

85. L'argument de l'Etat défendeur selon lequel l'annulation ou l'amendement de certaines des dispositions jugées inconstitutionnelles par la Cour suprême offrent au CRPL un recours interne a été noté, mais cela n'enlève en rien le fait que les plaignants ont épuisé les recours internes.

86. L'Etat estime qu'après la décision de la Cour suprême et l'amendement subséquent des dispositions du cadre de réglementation trouvées inconstitutionnelles, CRPL aurait dû déposer une demande de licence en se servant des deux appels pour des demandes de licence lancés par la BAZ en 2002 et en 2004. Selon l'Etat, si CRPL avait déposé une demande et que la licence ne lui avait pas été accordée, alors il aurait dû porter l'affaire devant la justice. L'Etat défendeur estime que, dans la mesure où CRPL n'a pas déposé une demande de licence, il existe un recours interne efficace disponible qui n'a pas été poursuivi.

87. Concernant les observations ci-dessus de l'Etat, la Commission estime que l'affaire devant la Commission concerne la compatibilité des dispositions de la Broadcasting Services Act avec la Charte africaine. CRPL a fait une requête auprès

de la Cour suprême du Zimbabwe soutenant que dix-sept dispositions de la Loi étaient inconstitutionnelles (et limitaient la jouissance de la liberté d'expression). La Cour Suprême a jugé que quatre des dix-sept dispositions contestées sont effectivement inconstitutionnelles. Cependant, les plaignants ne sont, ni satisfaits de la décision de la Cour suprême, ni des mesures prises par l'Etat pour amender certaines des dispositions trouvées inconstitutionnelles. Ils se sont donc rapprochés de la Commission pour contester les mêmes dispositions qu'ils estiment violer les Articles 1, 2 et 9 de la Charte africaine. Nulle part dans leurs observations, les plaignants n'ont indiqué s'être rapprochés de la Commission parce qu'ils n'ont pas pu déposer une demande de licence ou que la licence de radiodiffusion leur avait été refusée. L'Etat ne peut donc pas invoquer une question qui n'est pas introduite devant la Commission pour soutenir que les recours internes n'ont pas été épuisés. En conséquence, la Communication s'est conformée aux dispositions de l'Article 56(5) de la Charte.

88. L'Article 56(6) stipule qu'une Communication doit être introduite dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine.

89. Dans la présente Communication, la Cour Suprême a rendu sa décision le 25 septembre 2003 et les Plaignants ont introduit la Plainte auprès de la Commission le 19 août 2005, soit presque deux ans après l'épuisement des recours internes.

90. La question que l'on se pose ici est de savoir si ce délai peut être considéré 'raisonnable' aux termes de l'Article 56(6) de la Charte ?

91. Contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁰ et à la Convention américaine sur les droits de l'homme³¹ qui fixent un délai spécifique pour l'introduction des communications : six mois, la Charte africaine prévoit seulement que les communications doivent être introduites « dans un délai raisonnable » qui n'est pas défini. La Commission traite donc chaque cas sur le fond pour se fixer un délai raisonnable.³²

92. Dans l'affaire ***Darfur Relief and Documentation Centre c./ République du Soudan***³³ la Commission a déclaré que l'expiration de deux ans et cinq mois ou vingt-neuf mois *sans aucune raison ou justification* était considérée irraisonnable. La Commission a également noté que « quand un Plaignant a une raison valable et contraignante de ne pas soumettre sa plainte à l'examen de la Commission, cette dernière a la responsabilité, dans un souci d'équité et de justice, d'accorder au Plaignant une opportunité d'être entendu. »

93. Dans la présente Communication, il a fallu deux ans aux plaignants, après l'épuisement des recours internes, avant de porter l'affaire devant la Commission. La raison avancée par les Plaignants est qu'il était raisonnable d'attendre de voir

³⁰ Art 26 Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales

³¹ Art 46(1)(b) Convention américaine sur les droits de l'homme

³² Communication 310 /05 - *Darfur Relief and Documentation Centre c./République du Soudan* (2009) para 74.

³³ *Darfur Relief and Documentation Centre c./République du Soudan* para 77.

comment serait appliquée la décision de la Cour Suprême et si des licences de radiodiffusion allaient être octroyées.

94. La raison avancée par les plaignants est-elle « bonne et impérieuse » ?

95. La question portée devant la Cour suprême par CRPL concernait le fait que dix-sept dispositions du régime de réglementation de la radiodiffusion (la BSA) étaient inconstitutionnelles. La Cour suprême estime que quatre des dispositions étaient effectivement inconstitutionnelles et que CRPL n'avait pas qualité à agir devant la Cour. La décision de la Cour suprême ne pouvait pas faire l'objet d'un appel, car étant la plus haute juridiction du Zimbabwe. CRPL n'était pas satisfait de la décision de la Cour et a soutenu que les dispositions limitaient la jouissance de la liberté d'expression. Alors, était-ce nécessaire que les Plaignants "restent dans l'expectative" pour voir comment la décision de la Cour suprême pourrait être mise en œuvre et si une licence de diffusion allait être délivrée ?

96. La raison avancée par les plaignants concernant la saisine tardive n'est ni bonne, ni impérieuse. CRPL lui-même n'a pas déposé de demande de licence. Elle attendait de savoir si la licence allait être octroyée aux autres qui avaient déposé une demande licence. Dans tous les cas, l'affaire introduite devant la Commission ne concerne pas le refus de délivrer des licences, mais plutôt l'incompatibilité des dispositions de la BSA avec la Charte africaine. Les plaignants savent que depuis Septembre 2003, ils avaient atteint une impasse au niveau national. Ils auraient pu, dans un délai raisonnable, saisir la Commission de l'affaire. Attendre deux ans sans aucune raison impérieuse ne peut être justifié.

97. Pour les raisons susmentionnées, la Commission estime que la Communication n'a pas été introduite dans un délai raisonnable après l'épuisement des recours internes et n'est donc pas conforme aux dispositions de l'Article 56(6) de la Charte.

98. l'Article 56(7) de la Charte stipule que la Communication ne doit pas concerner des cas qui ont été réglés par les Etats concernés, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine ou des dispositions de la Charte africaine. Les Plaignants soutiennent que la Communication n'a été soumise à aucun autre organisme international pour y être réglé et l'Etat défendeur n'a pas contesté cette affirmation. Ainsi, la Commission estime que la Communication remplit la condition énoncée à l'Article 56(7) de la Charte.

Décision de la Commission sur la recevabilité

99. Au regard de ce qui précède, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples décide :

- I. de déclarer la présente Communication irrecevable, car non conforme aux exigences de l'Article 56(6) de la Charte africaine ;
- II. de notifier sa décision aux parties ; et
- III. d'inclure la décision dans son Rapport sur les communications.

**Fait à Banjul, Gambie, lors de la 48^{ème} Session ordinaire de la
Commission africaine, 10 – 24 novembre 2010.**