L'esprit de la chose donnée

Bertrand Cabedoche

▶ **To cite this version:**

Bertrand Cabedoche. L'esprit de la chose donnée. Simon Ngono (dir.), Médias et tolérance administrative au Cameroun. Enjeux communicationnels et logiques d'acteurs, Paris, L'Harmattan, p. 7-13, 2021, Études africaines. hal-04543028

HAL Id: hal-04543028
https://hal.science/hal-04543028

Submitted on 11 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Open licence - etalab

PRÉFACE

L'esprit de la chose donnée

Oxymore inacceptable du point de vue des principes généraux du droit, la *tolérance administrative* se présente cependant *a priori* en tant qu'instrument de protection du citoyen. Au niveau du droit européen par exemple, l'arrêt Oneryildiz de 2002 de la *Cour européenne des droits de l'homme* garantit le respect de son bien au citoyen turc qui a bénéficié d'une construction irrégulière sur un terrain et qui verrait soudain l'Administration revenir sur cette propriété de fait et y mettre fin[1]. Le droit s'est donc tout naturellement emparé de cette notion, sans que pour autant, celle-ci ne gagne le statut de concept, trop proche sans doute mais pourtant distincte de notions voisines, telles que la *dérogation*, l'*inertie*, la *carence*…., voire l'*impuissance publique*. Ici, avec la *tolérance administrative*, il s'agit bien d'une lacune théorique orchestrée pour maintenir la confiance du citoyen autour d'une garantie juridique, *a minima*, de ses droits, base de tout état de droit et de tout système démocratique. Par exemple, le droit social admet la *tolérance administrative*, n'obligeant pas à cotisations, pourtant condition pour le bénéficiaire, l'avantage en nature que représentent les billets gratuits ou à tarif réduit, obtenus *via* le comité d'une entreprise.

Ne s'appuyant cependant sur aucun fondement juridique[2], la *tolérance administrative* est déjà décriée pour ses effets pervers par le juriste, qui ne peut se satisfaire de quelqu'écart entre le fait et le droit, et d'un système de subjectivité marquée dans l'application du droit. Sur le terrain européen, la tendance irait ainsi à « encadrer » juridiquement les revirements de comportement de l'administration pour réduire les cas d'illégalité, commis par deux acteurs : l'administré qui, de son fait, ne respecte pas la loi, par exemple dans le règlement des droits fiscaux ouvrant à l'autorisation de créer un organe de presse ; l'administration qui, de son fait cette fois, laisse substituer la situation.

Simon Ngono ne s'engouffre pas dans cette impasse du juridisme en termes de compréhension des enjeux et ce dont il traite ne constitue donc pas un simple commentaire de jurisprudence. Son propos s'éloigne également de l'analyse de la « tolérance-autorisation », traitée par Lucie Tallineau, où il s'agirait d'éviter qu'avec l'application rigoureuse de la loi, la

[1] GRABIAS, Fanny (2018), *La tolérance administrative* (préface de Benoit Plessix), Paris, Dalloz (coll. "Nouvelle bibliothèque de thèse", n° 173).
[2] TALLINEAU, Lucile (1976), « Les tolérances administratives », *Annuaire Juridique de Droit Administratif*, p. 3.

marge entre l'autorisation et l'interdiction serait perçue dans son absolu comme « trop arbitraire » par la difficulté technique de sa mesure (ainsi en est-il par exemple de la tolérance de 5 km/h en matière d'excès de vitesse). L'objet dont s'empare Simon Ngono ne paraît pas davantage se rapprocher de la pratique *contra legem*, lorsque la pratique administrative en soi place l'administré en situation illégale (par exemple, la délivrance d'un permis de construire dans une zone non constructible). Au contraire même : la protection d'un monopole d'édition historique, qui viendrait s'opposer à la règle du droit de la concurrence et au principe de pluralisme de l'expression, est précisément celle contre laquelle semble jouer la *tolérance administration* dont nous parle Simon Ngono. La situation pourrait tout juste être celle où, accordant une aide à la presse, l'administration ferait bénéficier un titre de presse de cet avantage hors délais. Mais il ne s'agit plus alors de *tolérance administrative* : parce que l'illégalité n'est pas le fait de l'administré, il s'agit d'une pratique *contra legem*, dont l'administration est seul acteur.

Ce qui caractérise l'illégalité questionnée par Somoin Ngono est donc le constat d'une double et persistance illégalité. La *tolérance administrative* est ainsi caractérisée d'une part par un viol de la loi par l'administré, par exemple dans la publication d'un titre de presse sans en avoir réglé les modalités financières en vue d'autorisation et d'autre part, par une suspension de l'administration pour mettre fin à l'irrégularité. L'arsenal procédural est pourtant bien disponible à cet effet, avec toute la légitimité de sa progressivité : rappel de la règle, mise en demeure, sanction administrative et poursuite pénale, jusqu'à fermeture éventuelle du titre ainsi incriminé. Pour parler de *tolérance administrative*, la première difficulté revient à la question des délais, expressément établis par le texte pour chacune des étapes de cette procédure. Or, ce que nous montre Simon Ngono, c'est précisément qu'au Cameroun, les mesures à exercer par l'administration pour le retour à l'ordre juridique ne sont expressément pas déterminées, quelle que soit l'étape de cette procédure, pas plus surtout que les délais de leur mise en œuvre, souvent d'ailleurs négligemment qualifiés de « raisonnables ». Et c'est précisément cette question des délais qui devient une arme communicationnelle, plus que le manque de moyens dans l'application des mesures pour un retour à la normale. C'est aussi l'utilisation proportionnée de la mobilisation de ces moyens de ces moyens qui donne tout son caractère politique à la *tolérance administrative* au Cameroun. De ce point de vue, cette mobilisation peut s'apprécier par son inexistence, ou en se montrant seulement tardive, molle, partielle mais aussi, au contraire, en révélant sa contingence et sa disproportion. Il ne s'agit donc pas d'apprécier une quelconque capitulation ou impuissance publique, d'autant plus que l'étalement, la répétition,

voire la généralisation des infractions offrent à tout tribunal la possibilité de démonter aisément la crédibilité du plaidoyer en ce sens.

Que nous dit en effet Simon Ngono ? Première originalité de l'ouvrage, il est d'abord significatif que ce soit un chercheur en sciences de l'information et de la communication qui s'empare de la problématique, l'éloignant définitivement de l'évaluation des arguties juridiques distribuées entre parties convoquées devant les cours pour y introduire les jeux des acteurs. Car c'est de bien des jeux d'acteurs – l'auteur parle même de « ruses », au sens de Michel de Certeau – dont il s'agit dans cette analyse de la *tolérance administrative* au Cameroun.

Jeux d'acteurs tout d'abord du législateur, qui retarde l'entrée en vigueur d'une loi ouvrant au pluralisme qu'il a lui-même consacrée, en remettant aux calendres grecques la définition des dispositions et textes règlementaires requis – et souvent promis dans le dernier article de la loi – qui en permettraient l'application. Par ailleurs, le texte peut aussi encombrer le principe général de la liberté d'expression avec la multiplicité des obstacles administratifs et les montants prohibitifs liés à la création même de l'entreprise médiatique, pour en diminuer le risque sans même déroger à la règle de droit ainsi consacrée. Point n'est besoin d'évoquer l'héritage colonial, comme le discute avec pertinence Jean Du Bois de Gaudusson[3] contre ceux qui ne voient que décalcomanie juridique et administrative dans les dysfonctionnements publics contemporains des ex-colonies françaises : le centralisme bureaucratique africain sait de lui-même développer cette rationalité de sa politique communicationnelle en direction des médias que Simon Ngono entreprend aujourd'hui de confondre.

Jeux d'acteurs également de la plus haute autorité administrative, en l'occurrence la Présidence de la République camerounaise, qui distribue généreusement cette *tolérance administrative*, au point de laisser penser à l'établissement d'un régime, au moins depuis les années quatre-vingt-dix et le décret du 3 avril 2000, parmi les plus politiquement et socialement libéraux d'Afrique. Pour autant, le jeu permet de distribuer à loisir les privilèges aux uns et les disgrâces aux autres, ou d'user de la puissance ainsi renforcée des uns et d'abuser des faiblesses ainsi élargies des autres, selon les intérêts propres du sommet de l'État. Jamais discutée de manière paritaire dans son fondement juridique, l'alternative en termes de contrôle social s'offre ainsi en réponse aux menaces que constituent aussi bien la nature de certaines critiques que la particularité de certaines conjonctures. « Le chien ne mord pas la main de celui qui le nourrit ». Inscrit tacitement dans le fameux contrat du don/contre-don analysé par Marcel

[3] Du BOIS De GAUDUSSON, Jean (2009), « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, 2009/2 (n° 129), p. 45-55.

Mauss, « l'esprit de la chose donnée » – même si celle-ci est oubliée par le donateur – s'impose à l'obligé[4]. Le chapitre 5 de l'ouvrage de Simon Ngono est particulièrement édifiant sur ce point – notamment en situation électoralement, juridiquement, socialement plus tendue – qui témoigne ainsi, après Bruno Latour, de la « fabrique opportuniste du droit ». Sur le plan comptable par exemple, s'installer dans la situation de débiteur pour un État acheteur d'espaces auprès d'un média privé de l'audiovisuel, par ailleurs demandeur de son côté d'une autorisation d'émettre fort coûteuse dans un contexte général de précarité des médias, constitue paradoxalement une forme de pouvoir en termes de transfert de la charge financière, opportuniste, eu égard à l'ardoise parfois écrasante que l'État n'entend de son côté aucunement effacer. À la révélation de cet « inceste juridique » comme Simon Ngono qualifie la situation, l'impunité dont bénéficie l'administrateur laxiste obéit à une rationalité souterraine sournoise plus souvent qu'à une négligence. Car ce régime de l'assèchement forcé de trésorerie des médias privés est d'autant plus un joker appréciable pour le pouvoir en place qu'il est déjà en soi facilement précipité par l'effritement de l'audience payante et de ce fait, plus exigeante en termes de correspondance des contenus attendus, sinon du point de vue leur éthique et de la déontologie des pratiques qui en permettent la diffusion sur les ondes. Le retour à l'équilibre financier du média ainsi fragilisé ne peut alors même pas être espéré, eu égard à l'incompétence gestionnaire de nombreux dirigeants de l'audiovisuel privé, dont le management relève tout autant du conflit d'intérêts et du népotisme que du détournement d'intérêts. Bientôt, ignorants par ailleurs des ressources potentielles du numérique, gravement lésés par la confiscation administrative de leur matériel d'émission et de diffusion, certains de ces supports n'ont d'autres solutions que de se déclarer à leur tour en état de cessation de paiement et de disparaître, privés de l'option même d'ester sur le terrain de quelque pression politique que ce soit. Sauf à s'autocensurer et à se conformer à la tutelle sur le terrain de l'appellation même du support et du cadre de ses programmes, avant même de retrouver un ton plus politiquement correct pour accéder ainsi à la reconnaissance officielle en tant que « bon agent du développement ».

Pour tenter de se défaire de cette « microphysique du pouvoir », comme la désigne Simon Ngono, les médias privés se révèlent eux aussi exercés aux *arts de faire*, usant à leur tour de cette *tolérance administrative* qui, au Cameroun, leur est quasi commune, au moins pour les médias audiovisuels. L'intérêt de la démarche de Simon Ngono est ainsi de montrer – à l'instar

[4] MAUSS, Marcel (1968), Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », p. 149-279, *in* Marcel Mausss, *Sociologie et anthropologie*, Paris, Presses universitaires de France (coll. "Quadrige"). URL : https://www.cairn.info/revue-du-mauss-éàà'-&-page 3334.htm

de Denis Ruellan qui en a fait le centre de sa thèse majeure[5] – que le « flou » dont s'entoure la *tolérance administrative* au Cameroun peut aussi servir les braconnages des acteurs médiatiques critiques, lesquels peuvent aussi paradoxalement jouer de l'opacité de l'économie de rafistolage dans laquelle ils survivent. Qui ne dit mot consent : le retard dans la mise en œuvre des décrets d'application ou la non-indication dans le texte juridique du point départ du droit d'émission dans un contexte général de lenteur de la réaction administrative ouvrent un vide juridique dans lequel s'engouffrent certaines radios privées. En émettant sans attendre, celles-ci espèrent imposer ainsi dans l'espace audiovisuel la situation de fait – dont profitent par ailleurs les médias déjà installés sans plus d'autorisation *ante legem* – d'autant plus si cet état de fait révèle une réelle audience. Par ailleurs, au-delà des affiliations partisanes parfois expressément affichées comme des talismans, le jeu des prête-noms est classique chez les éditeurs médiatiques, qui permet de contourner la loi visant les phénomènes de *propriété croisée* ou *mixte* et de concentration des médias, *a priori* menaçantes pour le pluralisme proclamé. Acte social total, la *tolérance administrative* témoigne par ailleurs du pouvoir du débiteur, mauvais payeur auprès de l'administration eu égard aux coûts d'inscription dans la légalité. L'État créancier en même temps que comptable peut alors se sentir « obligé » à surseoir aux poursuites, pour ne pas se priver de toute recette financière ultérieure (redevance annuelle et autres taxes) liée à un exercice professionnel qu'une application rigide et immédiate de la loi interdirait précisément dès la source. La *tolérance administrative* entre enfin dans le jeu de marchandage clandestin auquel se livrent les parties en cause. D'un côté, les dirigeants des médias privés se présentent, certes, délinquants vis-à-vis de l'acquittement des droits d'inscription. Mais par ailleurs – bel exemple de paradoxe juridique – ils savent aussi mettre en avant leur qualité de pourvoyeurs d'emploi et des recettes fiscales afférentes. De l'autre côté, les instances publiques se révèlent particulièrement attentives à l'évolution positive de ces indicateurs socio-économiques. L'escompte des retours sur investissement est ainsi partagée avec ces acteurs médiatiques. Mais aussi, avantage non négligeable, les traces probatoires de l'évolution positive de ces indicateurs participent de la construction et du renforcement de l'image du pays sur le terrain international, de plus en plus considérés dans les analyses stratégiques des États africains[6]. Ainsi, de la même façon qu'une économie souterraine peut se

[5] RUELLAN Denis (2007), *Le journalisme ou le professionnalisme du flou*, Grenoble, Presses Universitaires cde Grenoble (coll. "Communication, médias et sociétés").

[6] MIHOUBI, Selma (2020), « Le rôle des radios internationales dans la communication des politiques en Afrique sahélienne » p. 89-111 et DJIMELI, Alexandre, « La communication par embuscade diplomatique : une analyse à partir du cas ivoirien », p. 233-260, *in* Simon Ngono (dir.), *La communication de l'État en Afrique*. *Discours, ressorts et positionnements*, Paris, L'Harmattan, (Études africaines, série "Communication").

révéler dans toute sa rationalité, la « culture de l'illégalité » illustrée par la tolérance administrative se présente avec ses règles tacites, parfois vertueuses, qui la distinguent d'une situation de non-droit absolu. Même si elle s'exerce d'abord et le plus souvent aux dépens des « gens d'en-bas », chacun peut espérer en tirer bénéfice, malgré les déclaratifs prometteurs et autres « gesticulations institutionnelles », par exemple en début de mandat pour les grands commis de l'État fraîchement désignés aux postes-clés de l'administration.

Finalement, dans ces jeux du chat et de la souris – la seconde étant par principe souvent promise à être croquée par le premier – il ne s'agit pas d'un état de la jurisprudence administrative que nous livre Simon Ngono. Son approche communicationnelle des « usages politiques du droit » offre la révélation de ces « arts de faire », de plus en plus subtils[7], qui caractérisent aujourd'hui la gestion de part et d'autre des enjeux politico-médiatiques en Afrique depuis les années quatre-vingt-dix. Les transitologues de première génération n'avaient pas su le saisir, encombrés de leur vision linéaire de la démocratie pour cette partie de l'Afrique francophone[8]. Tout aussi aveugles ont été ceux qui avaient intrinsèquement lié avancée de la démocratisation, progrès social et économique, multiplicité des partis et des médias. Jean-Chrétien Ekambo nous avait déjà avertis de cette non concordance dans une analyse comparée entre le Cameroun et la République Démocratique du Congo, citant lui-même Félix Tshisekedi : « Ouvrir la mangeoire » peut contribuer « à faire taire les opposants »[9]. Dans un contexte onusien consacrant la liberté d'expression et le régime de libéralisation politique qui l'autorise comme une valeur à constamment promouvoir, la tolérance administrative peut sembler consacrer une faveur, voire un acquis. À lire Simon Ngono, l'artifice juridique ne constitue en réalité qu'une additionnelle place des lices, où les gladiateurs, tous combattants mêlés, sont souvent mis à mort, si leur force de résilience et de rassemblement ne les fait pas bénéficier d'un sursis, ou leur capacité réduite de nuisance d'un droit de grâce – toujours provisoires – de la part de l'autorité suprême.

Ave Caesar !

---

[7] CABEDOCHE, Bertrand (2020), « La communication de l'État en Afrique : de la brutalité de l'injonction verticale à la subtilité des arts de faire et de faire savoir tous azimuts », p. 19-80, *in* Simon Ngono (dird.), *La communication de l'État en Afrique…*

[8] DOBRY, Michel (2000), « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence*, *Revue française de science politique*, 50, p. 585-614.

[9] EKAMBO, Jean-Chrétien (2016), «Multiplicité médiatique et multipartisme en Afrique : symétrie de déficiences», *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, n°17/2, 2016, p.83 à 90, consulté le dimanche 14 février 2021, [en ligne] URL : https://lesenjeux.univ-grenoble-alpes.fr/2016/dossier/05-multiplicite-mediatique-multipartisme-afrique-symetrie-de-deficiences/

Bertrand Cabedoche

Professeur de sciences de l'information et de la communication
Responsable de la chaire Unesco *Communication internationale*
Président d'honneur du réseau mondial des chaires Unesco en communication

Résumé Simon

Au Cameroun, les statistiques officielles indiquent que le pays compte 650 journaux, 30 chaînes de télévision, 200 stations de radio et 39 médias cybernétiques. Sur le plan juridique, et ce, exceptées la radio et la télévision publique nationales, aucun des médias audiovisuels camerounais n'est en règle.

Comment les discours officiels justifient-ils le fonctionnement de médias parallèles ? Quels sont les enjeux communicationnels relatifs aux discours de légitimation de l'illégalité autorisée dans le secteur audiovisuel camerounais ? Comment les promoteurs de médias audiovisuels profitent de ce paradoxe pour définir leur tactique en vue d'apparaître dans l'espace public ou d'y occuper des pré-carrés hégémoniques ?

Ce livre propose un décryptage du flou constitutif du système de régulation des médias au Cameroun. Il analyse comment le pouvoir en place exploite l'opacité juridique qui règne dans ce territoire et procède au rationnement de l'attribution des licences autorisant les médias audiovisuels privés à émettre, à travers le principe de la *tolérance administrative*. Il met en évidence les jeux tactiques des propriétaires de médias qui, pour se déjouer de la surveillance dont ils font l'objet de la part du pouvoir, deviennent des personnalités apparentées au système en place. Au-delà, il examine le rapport des citoyens et de l'État au respect des règles de lois dans un pays où l'écart tend à s'ériger en norme et la norme constamment écartée.

Cet ouvrage s'inscrit à la fois dans le champ scientifique de la sociologie politique des médias et du droit de la communication, et parallèlement des régimes de continuité autoritaire.