

La réglementation de la publicité dans le secteur de la radiodiffusion dans les pays de l'ancienne URSS

Certes, la publicité à la radio et à la télévision a ses adeptes mais la plupart des auditeurs et des téléspectateurs la considèrent comme un mal nécessaire : un mal notamment parce qu'elle interrompt les émissions ou que le message soulève la réprobation, nécessaire cependant parce qu'il permet de financer la diffusion des programmes. Certaines formes de publicités radiodiffusées, en particulier lorsqu'elle est strictement commerciale, sont caractéristiques des sociétés capitalistes. D'autres, comme la publicité politique, ont leur place dans différents modèles de société.

Les aspects financiers, les formes et les contenus publicitaires sont réglementés par des lois, nombreuses et détaillées en Europe occidentale. Leur cohérence a été traitée dans une précédente édition d'IRIS *plus* (2003-8). Mais que se passe-t-il dans les pays où la publicité radiodiffusée est un concept relativement neuf ? Qu'en est-il de cette législation dans les pays d'Europe de l'Est, là où la publicité commerciale n'existe que depuis la chute du Mur et les bouleversements politiques qui l'ont suivie ?

L'apparition d'une régulation de la publicité radiodiffusée dans les nouveaux Etats issus de l'URSS fait l'objet du présent IRIS *plus* : il en retrace l'histoire et dresse l'inventaire des cadres législatifs adoptés entre-temps par ces pays. Il en résulte une image fort intéressante sur des domaines aussi différents que les techniques de législation, la publicité sociale, la publicité politique, le langage publicitaire, les restrictions en matière de contenus, la publicité dans les chaînes d'Etat et les chaînes de service public, la responsabilité, le contrôle et l'autorégulation.

Strasbourg, avril 2005

Susanne Nikoltchev

Coordinatrice IRIS

Responsable du département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

IRIS plus est un supplément à **IRIS**, *Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, Edition 2005-04

Directeur de la publication : Wolfgang Closs - Impression : Nomos Verlagsgesellschaft, mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, D-76350 Baden-Baden
Editeur : Charles-Henry Dubail, Victoires-Éditions, Sàrl au capital de 91 469,41 EUR, RCS Paris B 342 731 247, siège social 38 rue Croix des Petits Champs F-75001 Paris
N° ISSN 1023-8557 - N° CPPAP 0407 K 77549



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

VICTOIRES
VE
ÉDITIONS

38 RUE CROIX DES PETITS CHAMPS • F-75001 PARIS
TEL. +33 (0)1 53 45 89 15 • FAX +33 (0)1 53 45 91 85
e-mail: a.blocman@victoires-editions.fr

La réglementation de la publicité dans le secteur de la radiodiffusion dans les pays de l'ancienne URSS

par **Dmitry Golovanov**

du Centre de Droit et de Politique des Médias de Moscou

Introduction

Le modèle économique en vigueur dans l'Union des républiques socialistes soviétiques, depuis les années trente jusqu'aux années quatre-vingt, ne prévoyait pas l'emploi d'un outil tel que la publicité. Ce n'est qu'en 1987 que l'institution de la publicité fit son retour, lorsque *Izvestia*, qui était à l'époque l'un des principaux quotidiens du pays, publia conjointement avec la revue allemande *Burda* la première publicité insérée depuis des années. Ce domaine connut un bouleversement complet après l'effondrement de l'Union soviétique. Le marché publicitaire des pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et des pays baltes devint extraordinairement florissant. Il prit tout d'abord de l'ampleur dans les médias audiovisuels. Ainsi, en Fédération de Russie, les recettes annuelles de la publicité diffusée dans les médias électroniques de masse représentèrent en 1999, après la crise, USD 355 millions et atteignirent USD 1,3 milliard en 2003¹. La publicité constitue pratiquement la principale source de revenu des radiodiffuseurs à la fois d'Etat (publics dans certains pays) et privés.

Contrairement à la législation élémentaire relative aux activités des médias de masse qui fut adoptée dans les Etats post-soviétiques à partir de 1990, la réglementation des activités publicitaires fit son apparition bien plus tard. L'établissement d'un cadre juridique applicable à la publicité débuta en Russie en 1995, puis se répandit dans les autres pays de la région. Il se poursuit aujourd'hui encore, parfois en application de la Convention sur la télévision transfrontière ou, dans les pays baltes, de la Directive "Télévision sans frontières", et quelquefois sous l'influence des orientations juridiques prises par la Russie et d'autres Etats voisins. La présente étude juridique comparative a pour objectif de mettre en lumière et de comparer les caractéristiques, les erreurs, les avantages et les nouvelles tendances de la réglementation de la publicité télévisuelle au sein de la législation de divers pays.

La législation²

Les Constitutions des Etats de l'ancienne URSS ne contiennent aucune disposition relative à la publicité. Les textes de loi consacrés aux médias de masse comportent en général un certain nombre de règles essentielles en la matière, qui forment le cadre de la réglementation publicitaire. La plupart des lois relatives aux médias de masse (qui existent dans quatorze des quinze pays issus de l'ancienne Union soviétique) limitent par la fixation de quotas (plafonds) le nombre de publicités publiées dans la presse et radiodiffusées, afin d'établir une distinction entre les médias de masse ordinaires, auxquels l'Etat accorde certains avantages économiques, et ceux que l'on appelle les "médias publicitaires"³.

Dans certains Etats, la législation en matière de médias de masse comporte des règles plus précises encore. Ainsi, la loi kazakhe "relative aux médias de masse" du 23 juillet 1999 autorisait la diffusion de la publicité en faveur de l'alcool dans les médias électroniques de 23 heures à 6 heures du matin (article 14). Cette disposition a été modifiée par l'adoption de la loi "relative à la publicité" du 19 décembre 2003, dont l'article 13 interdit toute promotion de l'alcool. Cet exemple illustre une tendance commune à la modification des normes publicitaires qui figuraient dans la législation générale des médias de masse par l'adoption de textes spécifiques en matière publicitaire.

Une législation consacrée spécialement à la publicité a en effet été adoptée dans l'ensemble des pays de la région, à une seule exception près, celle du Turkménistan⁴. Un petit nombre d'entre eux disposent de textes consacrés à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, lesquels contiennent habituellement des règles détaillées sur la diffusion de la publicité au moyen des médias électroniques de masse. Il existe des dispositions en matière de publicité télévisuelle et radiophonique dans les lois relatives à la

radiodiffusion télévisuelle et radiophonique d'Azerbaïdjan, d'Estonie, de Lettonie, du Tadjikistan et d'Ukraine, ainsi que dans la loi relative à l'information du public en vigueur en Lituanie. L'Arménie a retenu une autre approche : la loi relative à la télévision et à la radiodiffusion se réfère, dans son article 21 ("Publicité diffusée à la télévision"), aux dispositions de la législation publicitaire qui traitent de l'insertion des publicités.

Les règles relatives à la publicité en faveur de certaines catégories de marchandises figurent dans des textes spéciaux. Ainsi, la loi relative à la publicité du Kazakhstan soumet la publicité en faveur du tabac à des dispositions spécifiques. Il existe également un certain nombre de textes d'application qui mettent en œuvre les règles prescrites par les lois relatives à la publicité.

Enfin, plusieurs dispositions établissent la responsabilité des auteurs d'infractions à la législation publicitaire. Cette réglementation spécifique consacrée à la responsabilité des annonceurs figure principalement dans la législation relative à la responsabilité administrative. Les annonceurs sont cependant également passibles de sanctions pénales. Aussi les dispositions des codes administratifs et pénaux constituent-elles également un système de législation publicitaire.

Néanmoins, aujourd'hui comme autrefois, les lois relatives à la publicité représentent le pivot de la législation publicitaire. La plus ancienne d'entre elles, toujours en vigueur, est la loi relative à la publicité de la Fédération de Russie⁵. A en juger par la structure et le libellé des textes en la matière adoptés par un certain nombre de pays de la Communauté des Etats indépendants, notamment le Bélarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Tadjikistan, l'Ukraine et l'Ouzbékistan, cette loi a fait figure de modèle pour leurs rédacteurs.

En 1996, la République d'Arménie et l'Ukraine ont promulgué une loi relative à la publicité, suivies en 1997 par le Bélarus et la Moldova, en 1998 par la Géorgie, l'Estonie et l'Ouzbékistan, en 1999 par la République du Kirghizstan et en 2000 par la Lettonie et la Lituanie. Les dernières lois relatives à la publicité ont été adoptées par les parlements du Kazakhstan et du Tadjikistan. Le texte de ce dernier est entré en vigueur en août 2003 et celui du premier le 1^{er} janvier 2004.

La législation publicitaire en Fédération de Russie

L'analyse de la législation publicitaire russe doit tenir compte d'une caractéristique essentielle. La Russie est une fédération, ce qui confère une compétence législative à la fois au parlement fédéral (la Douma d'Etat) et aux organes législatifs régionaux. Les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie (1993), consacrées à la répartition des compétences entre les autorités fédérales et régionales, ne précise la compétence législative en matière publicitaire d'aucun échelon des pouvoirs publics. Cette situation a inévitablement entraîné des conflits de compétence⁶ et a été examinée par la Cour constitutionnelle russe dans son arrêt du 4 mars 1997.

La Cour constitutionnelle s'est prononcée en l'espèce sur deux recours concernant la constitutionnalité de la loi fédérale relative à la publicité. L'auteur du premier recours soutenait que la réglementation de la publicité faisait partie de la réglementation de la culture et devait, dès lors, relever de la compétence commune de la Fédération et de ses régions. L'auteur du second recours estimait que, puisque la publicité (tout comme les médias de masse en matière publicitaire) n'était pas évoquée par la Constitution, elle relevait exclusivement de la compétence des autorités régionales. Dans son arrêt, la Cour a conclu que, lorsque le droit de la publicité régissait les questions relatives aux entreprises, à la concurrence, à la zone de libre marché commun et au droit d'accès aux informations commerciales, il relevait de la

seule législation fédérale. Les régions de la Fédération de Russie disposent pour leur part d'une compétence législative dans les autres domaines. Il existe par ailleurs une compétence commune pour les questions relatives à la protection du droit des citoyens à l'information, à la fiscalité non fédérale, à l'enregistrement et aux licences, ainsi qu'au contrôle administratif⁷.

La Convention européenne sur la télévision transfrontière et la réglementation publicitaire dans les pays de l'ancienne Union soviétique

Un autre point important de la réglementation publicitaire est lié à la signature et à la ratification de la Convention européenne sur la télévision transfrontière (ci-après la Convention), du fait de l'harmonisation de la législation nationale avec les normes de ladite Convention.

Quatre Etats issus de l'ancienne Union soviétique ont à ce jour ratifié la Convention : la Lettonie, la Lituanie, la Moldova et l'Estonie⁸. Leur législation publicitaire transpose les dispositions de la Convention en la matière. Il arrive cependant fréquemment que le droit des pays qui n'ont pas ratifié ce document soit lui aussi conforme à ces règles, voire plus exigeant encore.

Les dispositions générales de la législation publicitaire

Les dispositions générales en matière de publicité sont communes à l'ensemble des pays de la région : elles interdisent toute publicité abusive, illicite, mensongère, déloyale, non fondée, contraire à l'éthique et trompeuse. La diffusion de la publicité doit être distincte de la programmation générale. La publicité comparative est autorisée sous certaines conditions. Toutes les caractéristiques précitées sont traitées et interprétées de façon plus ou moins identique par les actes réglementaires.

Une autre règle générale impose l'insertion d'avertissements dans la publicité en faveur de certaines catégories de biens et de services. Les avertissements accompagnent dans tous les pays de l'ancienne Union soviétique les publicités en faveur de produits et activités soumis à licence et à certification. Cette disposition est généralement jugée excessive par les organisations professionnelles d'autorégulation. Ces dernières proposent de restreindre ce principe et de l'appliquer uniquement à la publicité en faveur de catégories particulières de biens et de services (médicaments, tabac, boissons alcoolisées, services financiers, etc.)⁹. A l'inverse, les instances gouvernementales du Bélarus, par exemple, considèrent que ces avertissements devraient être plus détaillés et plus faciles à distinguer. Ainsi, les informations relatives aux services soumis à licence ne devraient pas se contenter d'indiquer qu'une licence a été délivrée pour le produit en question, mais également mentionner le numéro de ladite licence, le nom de l'organisme qui l'a délivrée et la date de son octroi.

La seule limitation générale dont l'interprétation varie de manière substantielle d'un pays à l'autre concerne la publicité "masquée" (que la Convention sur la télévision transfrontière qualifie de "subliminale"). Certains textes de loi la définissent comme une pratique visant à susciter auprès des téléspectateurs une attirance imperceptible pour des services, des biens et des personnes (par exemple le placement illicite de produits). Cette interprétation se retrouve dans les législations lituanienne, estonienne et ukrainienne en matière de publicité. Un tel point de vue se rapproche des dispositions de l'article 13 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

Il existe également une approche technique de la question. Celle-ci interdit l'emploi d'appareils et d'équipements spéciaux en vue d'influencer le subconscient d'un téléspectateur. Ainsi, les lois russe et biélorusse relatives à la publicité interdisent toutes deux l'utilisation de publicités qui "exposent un consommateur à une influence qu'il est incapable de déceler par l'emploi d'insertions vidéos particulières (double enregistrement sonore) ou par tout autre moyen" (respectivement articles 10 et 8). La législation contient des dispositions similaires en Azerbaïdjan, au Kirghizstan, en Moldova et au Tadjikistan.

La législation publicitaire régit en règle générale des rapports qui ont une incidence importante sur la protection de l'intérêt général ; aussi devrait-elle faire partie du droit public plutôt que du droit privé. En comparaison, la liberté dont bénéficie la publicité sur le plan économique s'avère relativement importante. Le prix, les modalités, les conditions d'insertion et

autres clauses contractuelles doivent être déterminés conjointement par les parties concernées, conformément aux règles générales fixées par le droit civil de chaque pays. Il existe néanmoins un certain nombre d'exceptions.

Ainsi, en Ukraine, l'autorité suprême en matière de radiodiffusion (le Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique) est chargée de fixer le prix minimal et maximal de l'insertion des publicités télévisuelles. Un certain nombre de dispositions présentent également un caractère protectionniste. Selon l'article 8, modifié, de la loi ukrainienne relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, toute diffusion de "produits publicitaires" qui ne "profite" pas à une société de télévision titulaire d'une licence de radiodiffusion ukrainienne est interdite, ce qui restreint d'autant la liberté de retransmission des chaînes étrangères (russes).

Le Bélarus prévoit une obligation assez extraordinaire : les diffuseurs de publicité sont tenus d'enregistrer auprès des instances gouvernementales les tarifs qu'ils appliquent à l'insertion publicitaire. Cette restriction ne concerne cependant pas exclusivement les activités publicitaires ; elle s'applique à l'ensemble des prestataires de services rémunérés.

La publicité sociale

On entend généralement par publicité "sociale" une information faisant référence à la société et traitant de questions importantes pour l'intérêt général. Ce type d'approche est retenu par l'ensemble des pays de la région.

Il existe également deux dispositions communes à la réglementation en la matière : premièrement, les radiodiffuseurs ont l'obligation de consacrer 5 % au moins de leur temps publicitaire à la diffusion gratuite de publicité sociale ; deuxièmement, la publicité sociale n'est pas soumise au plafond imposé en matière de temps et d'espace publicitaires autorisés.

Seul le Tadjikistan a relevé le seuil de publicité sociale gratuite. L'article 19 de la loi relative à la publicité impose aux radiodiffuseurs de réserver 10 % de leur temps publicitaire à la publicité sociale. La Moldova fait, elle aussi, figure d'exception, puisque la loi n'y impose aucune quantité minimale de publicité sociale gratuite.

La publicité sociale est soumise à certaines conditions particulières dans les pays de la CEI. Ainsi, au Tadjikistan, seule la publicité fondée sur une information fournie par les pouvoirs publics est qualifiée de sociale.

L'incertitude prévaut cependant à l'égard de la publicité sociale. Les organismes officiels, qui fournissent en principe ce type d'information, ont généralement tendance à n'insérer aucune publicité sociale. Ce manque de réceptivité, dont font preuve les pouvoirs publics quant à la nécessité de la publicité sociale, est illustré par la loi relative à la publicité du Kazakhstan, dont aucune disposition ne traite de la publicité sociale. La Lituanie en offre un autre exemple. La loi relative à la publicité soumet cette dernière à une réglementation spéciale. Mais les autres textes consacrés aux activités des radiodiffuseurs ou des autres médias de masse ne contiennent aucune règle en la matière.

La publicité à caractère politique

Dans l'ensemble de la région, la réglementation de la publicité à caractère politique ne relève pas a priori de la législation publicitaire. Les lois relatives à la publicité précisent clairement qu'elles ne traitent pas de ce type de publicité. En outre, ce terme n'apparaît dans aucun autre texte des Etats de la CEI et des pays baltes.

Cette situation peut s'expliquer par les spécificités de l'évolution de la législation de ces pays. Au début des années quatre-vingt-dix, les législateurs considéraient la publicité à caractère politique et la publicité commerciale comme des activités relativement similaires, qui devaient être régies par la législation générale en matière de publicité. Il était prévu d'adopter des lois particulières pour la publicité à caractère politique. Dans la pratique cependant, le droit a suivi une autre orientation : la publicité à caractère politique a été rattachée à la législation électorale.

La législation électorale n'emploie pas d'ordinaire le terme "publicité", mais la qualifie de "campagne" ou de "démarchage électoral". Faire campagne

est un droit accordé à tout candidat, qui est régi d'une manière très différente de la publicité commerciale et se fonde sur une autre série de principes.

Le parrainage

La valeur de la notion de parrainage n'a fait l'objet d'aucune appréciation, tant de la part des gouvernements que de celle des médias de masse. Les textes n'établissent d'ordinaire aucune distinction entre le parrainage et la publicité. Les pays baltes excluent le parrainage des lois relatives à la publicité. Les dispositions relatives au parrainage figurent dans les textes consacrés à la radiodiffusion. Ils ne renforcent pas, en règle générale, les conditions imposées au parrainage par la Directive "Télévision sans frontières".

La part de la réglementation en matière de parrainage est insignifiante dans la région. La principale caractéristique des dispositions communes à la législation des Etats issus de l'Union soviétique est d'interdire catégoriquement toute ingérence des parrains dans le contenu des émissions parrainées. Le parrainage des émissions politiques et d'information est par ailleurs interdit dans la plupart des pays.

Du fait d'une réglementation négligente, les annonceurs et les diffuseurs de publicité considèrent le parrainage comme une forme supplémentaire d'insertion d'informations commerciales. Les radiodiffuseurs ont généralement tendance à recourir au parrainage pour contourner les limitations imposées par la loi, qu'il s'agisse des plafonds publicitaires ou de la promotion de catégories de biens et de services soumises à des restrictions. L'exemple de la Russie en 1996 illustre ce type de comportement. A l'issue de l'entrée en vigueur de la loi relative à la publicité, qui interdisait la publicité en faveur des boissons alcoolisées dans les médias électroniques de masse, un certain nombre d'émissions télévisées ont commencé à être parrainées par une société qui produisait et distribuait la vodka *Kremlevskaya*. La diffusion de chaque émission concernée était précédée par l'annonce "*Kremlevskaya* présente...". Les tribunaux russes ont jugé illicite cette forme de parrainage, considérant qu'elle visait principalement à promouvoir des boissons alcoolisées et à susciter l'intérêt des téléspectateurs pour ces dernières¹⁰.

L'incapacité du législateur russe à saisir le rôle du parrainage dans le financement des événements importants de la société a occasionné un certain nombre de problèmes lors de la retransmission des matches de première ligue de football russe. Une récente modification de la loi fédérale "relative à la publicité" autorise la diffusion, dans la seule tranche horaire de vingt-deux heures à sept heures du matin, de la publicité en faveur de la bière. Cette règle a été appliquée, notamment, à la retransmission des matches de football parrainés essentiellement par les sociétés de brasserie. En conséquence, ces dernières ont annoncé qu'elles ne financeraient pas les manifestations sportives. Avant l'entrée en vigueur de la loi, 70 % des matches de football étaient parrainés par ce type de sociétés, dont le financement représentait chaque année un montant de USD 50 millions¹¹. Pour résoudre ce problème, le Gouvernement russe a récemment proposé de modifier la loi, en y insérant une exception au profit des publicités en faveur de la bière durant la retransmission des rencontres sportives.

La langue de la publicité

La question des langues employées pour les publicités est étroitement associée à la formation et au développement de l'identité nationale des pays de l'ancienne URSS. Ce processus se reflète dans les textes par le choix d'une langue officielle et sa corrélation avec d'autres langues, notamment celles des minorités nationales. Il existe deux conceptions fondamentales de la question linguistique en matière publicitaire. La première établit en général le principe de l'emploi de la langue nationale (ou officielle) pour la publicité, assorti d'une série d'exceptions. La deuxième approche se fonde sur l'affirmation du principe de la liberté du choix des langues en matière publicitaire.

La majorité des pays de la région partagent le premier point de vue. L'article 5 de la loi relative à la télévision et à la radio de la République d'Arménie prévoit une radiodiffusion en langue arménienne, à l'exception des émissions destinées aux minorités nationales. La loi relative à la publicité autorise l'emploi d'autres langues pour cette dernière lorsqu'elle figure dans un média de masse qui recourt à des langues étrangères. La législation contient des dispositions analogues en Azerbaïdjan et en Ukraine.

Selon la Constitution biélorusse, les langues officielles du pays sont le biélorusse et le russe. Cela signifie que la diffusion des publicités est uniquement autorisée dans ces langues (article 4 de la loi relative à la publicité). Ce principe ne connaît que trois exceptions au profit des médias de masse qui utilisent d'autres langues, des publicités destinées à des personnes locutrices d'autres langues et de la publicité en faveur des produits de marque. Des dispositions similaires existent dans la législation russe.

Au Kirghizstan, la radiodiffusion est autorisée dans toutes les langues. Cependant, conformément à la loi relative à la publicité, cette dernière est limitée à deux langues officielles : le kirghize et le russe. Les langues des minorités nationales du Kirghizstan peuvent néanmoins également être employées dans la publicité.

La législation actuellement en vigueur en Géorgie dispose que la langue des médias est la langue nationale, tout en garantissant aux minorités nationales le droit de recevoir et de communiquer des informations dans leur propre langue. La loi tadjike relative à la publicité contient des dispositions similaires. Son article 5 prévoit l'emploi de la langue nationale pour la publicité, hormis dans le cadre d'émissions diffusées dans les langues des minorités nationales et par les radiodiffuseurs étrangers.

La Moldova fixe un plafond pour l'utilisation des langues par les radiodiffuseurs : 65 % au moins des émissions doivent être diffusées en langue moldave (le roumain). La loi lettone relative à la radio et à la télévision imposait à l'origine l'utilisation prioritaire de la langue officielle (le letton) dans la radiodiffusion. Selon la loi relative à la télévision et à la radio du 10 octobre 1996, seuls 20 % au maximum du temps d'antenne annuel des radiodiffuseurs publics et 25 % du temps d'antenne total des télévisions privées pouvaient être consacrés à d'autres langues (article 19). Ces dispositions ont cependant été abrogées par un arrêt de la Cour constitutionnelle de Lettonie du 5 juin 2003. Cela signifie apparemment que toute langue est désormais autorisée pour la publicité en Lettonie.

Plusieurs pays ont proclamé la liberté du choix des langues en matière publicitaire. Au Kazakhstan, la publicité peut être diffusée dans la langue nationale ou dans d'autres langues. La législation n'impose aucune restriction linguistique pour la publicité en Estonie, Lituanie et Ouzbékistan. A titre d'exemple, la loi ouzbèke relative à la publicité dispose que celle-ci doit être exprimée "dans la langue nationale de la République d'Ouzbékistan ou dans toute autre langue souhaitée par l'annonceur" (article 5).

Restrictions et limitations imposées au contenu des programmes télévisuels

Les interruptions d'émissions par des pages de publicité sont interdites pour plusieurs catégories de programmes. La liste de ces dernières est plus étendue que celle établie par la Convention sur la télévision transfrontière.

La première de ces catégories comprend la retransmission d'événements officiels. Les différences d'un pays à l'autre tiennent surtout à la détermination des événements qui ne peuvent être interrompus. Dans certains Etats, leur définition est parfois extrêmement vague. Ainsi, l'article 17 de la loi ouzbèke relative à la publicité interdit l'interruption de "la retransmission des manifestations et cérémonies officielles".

La réglementation arménienne est plus stricte, mais n'y gagne pas en clarté : l'article 9 de la loi relative à la publicité interdit l'interruption des annonces officielles.

La législation des autres Etats comporte une énumération soit approximative, soit précise des événements qui ne sauraient être interrompus. Il existe, par exemple, une liste plus ou moins définie des retransmissions d'événements dont l'interruption est interdite dans les lois azerbaïdjanaise et ukrainienne relatives à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, ainsi que dans la loi tadjike relative à la publicité.

La législation lettone adopte une approche distincte : la loi relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique permet l'interruption de la transmission des célébrations officielles, à condition que les radiodiffuseurs y aient été autorisés par les organisateurs.

La législation du Kazakhstan comporte une disposition spécifique. L'article 8 de la loi relative à la publicité interdit catégoriquement la diffusion de publicité dans tout programme et pour tout radiodiffuseur en cas de deuil national.

Cette règle vaut pour les radiodiffuseurs publics dans les pays où ils existent. Ainsi, la loi relative à la télévision et à la radio nationales lituaniennes du 8 octobre 1996 interdit la diffusion de publicité à la télévision publique en période de deuil national (article 6). La législation moldave comporte la même disposition.

La deuxième catégorie commune à l'ensemble des pays est celle des émissions religieuses. La législation de tous les Etats de la région interdit l'interruption de ces dernières par la publicité¹². Les dispositions relatives aux programmes destinés aux enfants adoptent une position similaire. L'interdiction totale de l'interruption de ces deux catégories d'émissions fait suite à la forte diminution de celles-ci (tout particulièrement des émissions pour enfants) dans la programmation télévisuelle de nombreux pays. Afin de contrecarrer cette tendance négative, le nouveau projet de loi russe relative à la publicité autorise l'interruption publicitaire des programmes destinés aux enfants, dès lors qu'ils durent plus de vingt-cinq minutes¹³. L'article 11 de la loi tadjike relative à la publicité et les lois relatives à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique des pays baltes adoptent une position analogue : les émissions pour enfants de plus de trente minutes peuvent être interrompues par la publicité.

Les législations du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan admettent deux exceptions spécifiques à cette règle générale. La première autorise l'interruption des programmes pour enfants par la publicité destinée aux enfants et la seconde accorde cette même autorisation à la publicité sociale.

Interdiction et restriction de la publicité en faveur de diverses catégories de biens et de services

Certaines limites sont imposées à la publicité en faveur du tabac, de l'alcool, des armes, des médicaments, des équipements médicaux et des services financiers (assurances).

L'ensemble des pays de la région interdisent catégoriquement la diffusion à la télévision de la publicité en faveur du tabac.

La réglementation relative à la publicité en faveur de l'alcool n'est pas uniforme. Les lois promulguées au milieu des années quatre-vingt-dix comportaient généralement des dispositions extrêmement détaillées au sujet de la publicité en faveur de ces deux catégories de produits et fixaient parfois une date à partir de laquelle celle-ci serait totalement interdite. Ainsi, l'article 16 de la loi russe relative à la publicité du 18 juillet 1995 impose un certain nombre de restrictions à la diffusion de la publicité en faveur de l'alcool et du tabac et son article 33 interdit la publicité en faveur de ces produits à compter du 1^{er} janvier 1996. D'autres Etats ont mis en place une interdiction totale de cette même publicité dans les médias électroniques de masse à compter d'une date précise, postérieure à l'entrée en vigueur de leurs lois relatives à la publicité. Ainsi, en Géorgie, une loi spéciale impose l'interdiction de la publicité en faveur de l'alcool et du tabac dans les médias électroniques à dater du 1^{er} avril 2003.

Les textes adoptés à la fin des années quatre-vingt-dix interdisent d'ordinaire totalement la publicité de ces produits à la télévision. En règle générale, l'interdiction dans les médias électroniques de la publicité en faveur de l'alcool et du tabac ne prend pas effet immédiatement après la promulgation de la loi. Ce délai s'explique par la volonté de laisser aux radiodiffuseurs la possibilité de parvenir au terme des contrats existants et de trouver d'autres sources de revenus.

La publicité télévisuelle en faveur de l'alcool est totalement interdite dans les pays suivants : le Bélarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

La Fédération de Russie ne figure pas dans cette liste. Comme nous l'avons précisé plus haut, la loi relative à la publicité interdit la publicité en faveur des boissons alcoolisées en Russie. Rappelons également que cette

interdiction ne s'applique pas à la bière. En vertu de l'article 2 de la loi "relative à la réglementation nationale de la production et de la circulation de l'alcool éthylique et des produits à base d'alcool et alcoolisés" du 22 novembre 1995, la bière n'est pas considérée comme une boisson alcoolisée et tombe sous le coup d'une réglementation distincte. C'est la raison pour laquelle les publicités en faveur de la bière étaient diffusées jusqu'à la fin de l'année 2003, conformément aux dispositions générales de la législation publicitaire. La diffusion de la publicité en faveur de la bière dans les médias électroniques de masse n'a été soumise à des restrictions qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, suite à la modification de la loi relative à la publicité¹⁴.

Plusieurs pays acceptent la publicité en faveur de l'alcool dans les médias électroniques. Certains autorisent la publicité à la fois des boissons fortement alcoolisées et des boissons à faible degré d'alcool (par exemple l'Arménie) ; dans d'autres Etats, seule est autorisée la promotion de boissons légèrement alcoolisées.

L'article 15 de la loi arménienne relative à la publicité autorise la publicité en faveur du tabac sous certaines conditions ayant trait au contenu et au placement des publicités. Ces dernières ne doivent pas chercher à convaincre le téléspectateur que le tabac aurait des vertus pour la santé, amener une personne à en faire une consommation excessive, ni promouvoir l'avantage d'une forte concentration de nicotine dans le tabac. Les publicités en faveur du tabac ne peuvent s'adresser aux mineurs, ni les présenter en train de fumer. Elles ne peuvent être diffusées dans les médias électroniques de masse de 7 heures à 21 heures. Enfin, la publicité en faveur du tabac doit être accompagnée d'une mention précisant sa nocivité.

La loi moldave relative à la publicité comporte des dispositions similaires. Elle impose des restrictions plus rigoureuses encore. L'insertion de publicité en faveur du tabac est interdite de 7 heures à 22 heures. La loi dispose également que l'avertissement sur la nocivité du tabac doit apparaître trois secondes au moins durant la publicité diffusée à la télévision.

La Lettonie autorise la publicité en faveur de la bière et du vin. L'article 24 de la loi relative à la télévision et à la radio du 24 août 1995 soumet le contenu de ces publicités à un certain nombre de conditions et ne prévoit aucune restriction horaire pour leur insertion.

Les pays dans lesquels la publicité en faveur de l'alcool est interdite ou rigoureusement limitée sont confrontés au problème commun de l'existence des "marques à produits multiples". Certains producteurs ou annonceurs de boissons alcoolisées (en général de spiritueux) déposent une même marque à la fois pour des boissons alcoolisées et pour d'autres produits (le plus souvent des eaux minérales ou des denrées alimentaires). Ils organisent une campagne publicitaire diffusée à la télévision en faveur d'un produit "autorisé", alors que le design de ce dernier et le slogan publicitaire utilisés sont clairement apparentés à une boisson alcoolisée. Il s'agit en réalité d'une forme de publicité subliminale. Il est cependant extrêmement difficile pour l'administration de prouver la matérialité de ces infractions, car cela implique des domaines de compétences complexes, l'organisation de sondages et d'autres types d'enquêtes. Alors que les instances de contrôle de certains pays n'hésitent pas à engager de telles procédures, d'autres Etats tentent d'interdire ces pratiques en aval, grâce à la loi. Ainsi, le projet de loi biélorusse portant modification de la loi relative à la publicité prévoit qu'en cas de marque déposée pour un groupe de produits, la publicité en faveur de l'un de ces produits est soumise à la règle la plus restrictive applicable à la publicité en faveur d'un produit ou service de ce même groupe. En d'autres termes, si, par exemple, du cognac et des produits de confiserie sont déposés sous une même marque, la publicité en faveur des articles de confiserie devra se conformer aux dispositions relatives à la publicité en faveur du cognac.

La plupart des pays de la région appliquent aux services financiers une réglementation très particulière. Historiquement, cette situation remonte très clairement aux années 1993-1994, où les marchés financiers et la situation financière des particuliers avaient subi, en Russie et dans les autres Etats de la CEI, un lourd préjudice du fait des activités frauduleuses des "pyramides financières". A l'époque, plusieurs entreprises commerciales avaient organisé de vastes campagnes publicitaires qui "garantissaient" aux consommateurs d'importants revenus. Un grand nombre de personnes avaient par conséquent confié leur argent à ces sociétés, qui le redistribuaient aux clients les plus anciens. Tant que la masse des investissements continuait à croître, la situa-



tion demeurait normale. Mais lorsque le nombre de clients atteignit le seuil critique où l'argent investi par les nouveaux arrivants ne suffisait pas à honorer les engagements pris à l'égard des clients les plus anciens, l'ensemble du système s'effondra. Afin d'empêcher que ce type de situation ne se reproduise, des restrictions extrêmement sévères furent imposées à la publicité en faveur des services et titres financiers, ainsi que des services et fonds d'assurance et d'investissement, tout d'abord par décret, puis par voie législative. L'article 17 de la loi russe relative à la publicité interdit de mentionner dans une publicité des informations qui ne seraient pas strictement liées au service en question, de garantir, voire de présumer d'éventuels bénéfices ou de dissimuler des conditions contractuelles. La plupart des pays de la région disposent d'une réglementation analogue. Il existe un large éventail de restrictions pour la diffusion de ces publicités, notamment par voie de radiodiffusion. Il est de fait impossible d'insérer l'ensemble des conditions contractuelles dans une publicité télévisuelle de quelques secondes. Les experts jugent aujourd'hui excessive la réglementation de la publicité en faveur de services financiers et espèrent un assouplissement des restrictions précitées. D'une part, les moyens actuels offrent aux organismes financiers présents depuis longtemps sur le marché des instruments capables de prévoir les bénéfices réalisables, tandis que les autorités disposent de mécanismes de contrôle efficaces de l'action des entrepreneurs dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle un nouveau projet de loi russe propose d'assouplir les règles publicitaires pour ces services. Les groupes de pression favorables à une nouvelle réglementation pourraient prendre exemple sur des pays qui possèdent une législation plus libérale mais suffisante et qui ne rencontrent pas de graves problèmes de manœuvres frauduleuses de la part des sociétés financières.

Les dispositions relatives à la publicité en faveur des médicaments, des services médicaux et des traitements varient assez peu d'un pays à l'autre. La publicité en faveur des médicaments disponibles uniquement sur ordonnance est interdite dans l'ensemble des pays de la région.

En règle générale, la publicité en faveur des armes est interdite, à l'exception des armes civiles. La diffusion de publicité en faveur des armes autorisées est d'ordinaire permise durant la nuit, en principe de 22 heures à 7 heures. Plusieurs lois offrent cependant une étrange échappatoire. Ainsi, l'article 16 de la loi russe relative à la publicité et l'article 17 de la loi tadjike relative à la publicité autorisent la publicité en faveur des armes après 22 heures dans les médias électroniques de masse. Mais ces textes ne précisent pas l'heure jusqu'à laquelle la diffusion des dites publicités est permise ; les annonceurs ont en conséquence théoriquement le droit de les diffuser jusqu'au lendemain matin. Cette défaillance de la législation est probablement due à un manque de pratique dans la mise en œuvre des règles énoncées. Dans les faits, la télévision russe ne diffuse aucune publicité en faveur des armes.

Certains pays imposent des restrictions à la publicité en faveur d'autres biens et services spécifiques. L'Estonie interdit la publicité en faveur du jeu et de la prostitution. L'article 14 de la loi ukrainienne relative à la protection de la morale publique du 20 novembre 2003 autorise la publicité en faveur des produits érotiques et sexuels, y compris des textes ou images à caractère sexuel, mais uniquement dans les médias électroniques de masse.

Les plafonds publicitaires

Il existe une diversité considérable de modes de réglementation des plafonds publicitaires. Toutes ces méthodes sont comparables aux normes établies par la Convention européenne sur la télévision transfrontière. Les dispositions légales des pays qui ont ratifié la Convention suivent explicitement les règles fixées par cette dernière.

La portée de la réglementation varie pour les autres Etats. L'aspect quantitatif de la publicité compte deux facteurs importants : l'unité de mesure des plafonds (en pourcentages ou en minutes) et la période de temps à laquelle se rapportent ces plafonds. Certaines législations fixent un plafond par période de radiodiffusion de 24 heures. Au Tadjikistan, la proportion de publicité radiodiffusée en 24 heures ne peut excéder 30 % ; elle est fixée à 25 % en Azerbaïdjan et au Kirghizstan et à 20 % en Russie, au Bélarus et au Kazakhstan. En Ukraine, la proportion de publicité est limitée à 15 % par jour.

Certains pays établissent des quotas pour la quantité de publicité diffusée par heure d'antenne. Ainsi, l'Arménie limite la diffusion de publicité à dix minutes par heure d'antenne. La législation ouzbèke comporte une

disposition similaire. La seule différence tient à l'unité de mesure : la proportion de publicité est limitée à 10 % par heure.

Enfin, les législations d'un certain nombre de pays déterminent la quantité de publicité de manière plus complexe, en établissant une limite maximale à la fois par heure et par jour. La loi géorgienne relative à la publicité dispose que le volume de publicité diffusé en 24 heures ne peut excéder 15 % et ne peut représenter plus de 20 % par heure.

Les règles publicitaires applicables aux programmes des radiodiffuseurs publics et d'Etat

Huit pays de la région ont inséré dans leur législation des dispositions relatives aux activités des radiodiffuseurs publics. Plusieurs Etats ne disposent cependant toujours pas d'une réglementation spécifique en la matière. L'Ukraine ne compte aucun radiodiffuseur public. En Azerbaïdjan, la société de radiodiffusion publique a été créée par décret présidentiel en novembre 2004. L'Arménie, la Géorgie, la Moldova et les pays baltes possèdent aujourd'hui des sociétés de télévision publiques.

La législation des pays dans lesquels existe une télévision publique n'est pas uniforme quant à l'admissibilité des publicités commerciales. Malgré l'absence de licence délivrée à un radiodiffuseur public en Ukraine, l'article 30 de la loi ukrainienne relative à la télévision et à la radio interdit la publicité dans les programmes des radiodiffuseurs publics. La loi géorgienne relative à la radiodiffusion publique, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, impose une règle identique (et cette interdiction y est appliquée). Les pays qui comptent une activité de radiodiffusion publique tendent soit à réduire autant que possible le volume de publicité commerciale, soit à limiter son insertion dans cette forme de radiodiffusion. Ainsi, l'article 28 de la loi de la République d'Arménie relative à la télévision et à la radio interdit l'interruption publicitaire de tout programme diffusé par une société de radiodiffusion publique et limite à 5 % du temps d'antenne la publicité diffusée entre les émissions. La loi estonienne relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique comporte une disposition similaire (article 35). La Lituanie interdit l'insertion de publicité durant les émissions à contenu exclusivement éducatif et culturel diffusées sur les chaînes publiques. La loi relative à la radio et à la télévision nationales lituanienne impose également des restrictions particulières quant au contenu de la publicité diffusée dans les programmes de la radiodiffusion publique.

Cependant, au regard des difficultés de la radiodiffusion publique à trouver des sources de revenus, les parlements sont bien souvent contraints de tolérer la publicité. La situation de la Société nationale de télévision publique moldave en offre un excellent exemple. La loi qui règle ses activités autorise la société à diffuser de la publicité conformément à la réglementation générale (article 11). Cette norme de référence présentait apparemment un caractère temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation relative aux redevances des licences. Le projet de loi présenté devant le parlement en 2001 avait en effet tenté d'assurer l'indépendance financière de ladite société. L'opposition avait cependant rejeté le texte sans l'examiner. C'est la raison pour laquelle la publicité diffusée par la télévision publique demeure autorisée en Moldova¹⁵.

Les pays disposant uniquement d'une radiodiffusion d'Etat prévoient deux types de réglementation publicitaire pour les chaînes concernées. La première conception implique la réglementation du volume et parfois du contenu de la publicité dans les programmes télévisuels d'Etat par les dispositions générales de la législation. La deuxième approche soumet les radiodiffuseurs d'Etat aux règles générales de la législation publicitaire, mais autorise les instances administratives à établir une réglementation particulière pour la diffusion de la publicité par les chaînes de la radiodiffusion d'Etat.

Les législations biélorusse et tadjike se rapprochent de la première conception. Au Bélarus, la quantité de publicité diffusée dans les programmes des radiodiffuseurs d'Etat est limitée à 10 % par 24 heures. Au Tadjikistan, cette même proportion de publicité est autorisée pour chaque heure d'antenne.

La deuxième approche est sans doute plus répandue dans les autres Etats de l'ancienne URSS. Les radiodiffuseurs d'Etat de l'Azerbaïdjan, du

Kazakhstan, du Kirghizstan, de la Russie, de l'Ouzbékistan et de l'Ukraine peuvent diffuser une publicité commerciale conformément aux dispositions générales en matière de publicité.

La Russie offre l'exemple d'une politique de radiodiffusion plus complexe. Le volume de publicité et les règles applicables à son insertion dans les sociétés de radiodiffusion d'Etat ne sont soumis à aucune restriction particulière dans la législation russe. L'Etat possède deux chaînes de télévision nationales : "Russie" et "Culture". Toutes deux sont gérées par une société mère, la "Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique" (RTR), entreprise unitaire de l'Etat fédéral. La charte de cette dernière, adoptée par une ordonnance prise par le Gouvernement russe le 26 février 2004, n'impose aucune limitation en matière publicitaire. En outre, la RTR est une société à but lucratif (article 10 de la charte). A cette fin, la société est autorisée à produire et à diffuser de la publicité. Le principal radiodiffuseur de la RTR, "Russie", dispose de la couverture la plus importante et représente l'une des chaînes les plus populaires de Russie ; consacrée à l'information et au divertissement, elle diffuse de la publicité au même titre que n'importe quel autre radiodiffuseur commercial. L'autre chaîne d'Etat, "Culture", diffuse des programmes éducatifs ou consacrés aux arts et à la culture, mais pas la moindre publicité.

Responsabilité, surveillance et autorégulation

Les règles applicables à la responsabilité

En matière de responsabilité des sociétés qui diffusent des informations, la "règle d'or" est que la responsabilité d'un radiodiffuseur peut être engagée en cas d'infraction aux dispositions relatives à la diffusion d'information, mais non pour le contenu des publicités. Les radiodiffuseurs sont responsables du temps, de l'emplacement et de la quantité de publicité insérée dans leurs programmes. Ce type de réglementation est extrêmement répandu dans les pays de la région. On peut cependant relever un certain nombre d'exceptions. La loi lettone relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique prévoit une responsabilité commune des producteurs et des radiodiffuseurs en cas de diffusion de publicités illicites ou mensongères. L'Ukraine présente une particularité : l'article 30 de la loi ukrainienne relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique dispose que la responsabilité des radiodiffuseurs peut être engagée en cas de diffusion d'une publicité "de qualité technique ou artistique médiocre".

L'auteur de la diffusion d'une publicité peut également voir sa responsabilité engagée pour des actes délictueux commis intentionnellement. La publicité subliminale constitue l'exemple le plus répandu de ce type d'infraction. Les instances de contrôle éprouvent d'ordinaire de grandes difficultés à démontrer la matérialité de ces infractions.

Les dispositions essentielles en matière de surveillance

Les mécanismes de contrôle varient d'un pays à l'autre. Leur différence essentielle réside dans le statut des instances chargées du contrôle de la publicité, leur compétence et le statut des organismes professionnels (commerciaux) d'autorégulation. En règle générale, l'ensemble des Etats post-soviétiques confie à des instances administratives le pouvoir de contrôler l'existence d'infractions à la législation publicitaire et d'infliger des sanctions (d'ordinaire des amendes) aux contrevenants ou, tout au moins, d'engager une procédure de sanction auprès des juridictions compétentes. Dans la plupart des pays de la région, ce contrôle est exercé par des autorités chargées de la lutte contre les monopoles. Outre ces instances administratives, certains Etats confient une compétence de contrôle à des organisations de protection des droits des consommateurs et à des organismes de surveillance de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique. Les instances d'autorégulation disposent généralement de pouvoirs consultatifs conférés par la loi. Il est rare qu'une compétence leur soit déléguée par des organismes administratifs. Les instances d'autorégulation agissent le plus souvent en qualité d'organisations non gouvernementales, dont l'autorité exercée sur leurs membres découle uniquement d'un accord passé entre ces mêmes membres.

Le contrôle administratif

Deux questions majeures se posent au sujet du contrôle de conformité avec la législation publicitaire des pays de l'ancienne URSS : comment les

instances de contrôle sont-elles instituées et quelle est l'étendue de leur compétence ?

La question de la constitution des instances de surveillance fait l'objet de deux conceptions. La première repose sur la prérogative de contrôle de l'exécution des lois dont dispose l'exécutif. La plupart des pays suivent ce principe et créent des services administratifs spécifiques destinés à contrôler la légalité de la publicité. Ces services sont composés de bureaucraties, généralement experts dans la législation relative à la lutte contre les monopoles. Ce modèle se caractérise également par l'absence de spécialisation des instances de contrôle. Il existe généralement un seul et même organisme, chargé de contrôler la légalité de la publicité dans les secteurs de la radiodiffusion, de la presse et des autres médias. L'Azerbaïdjan, l'Arménie, le Bélarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Fédération de Russie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan illustrent ce point de vue.

La deuxième conception se fonde sur l'idée de la priorité des droits des consommateurs et de la nécessité d'une spécialisation des instances de contrôle. Ce principe engendre la formation d'organes nationaux composés de représentants à la fois des instances officielles et des organisations non gouvernementales. On trouve des organismes de ce type dans les pays baltes, en Moldova et en Ukraine. En Moldova, par exemple, un Conseil de coordination de la télévision et de la radio a été institué par la loi relative à la télévision et à la radio. Ses membres sont désignés conjointement par le président, le parlement et le gouvernement. Le Conseil est chargé de la régulation et du contrôle des activités des radiodiffuseurs, y compris en matière publicitaire.

Les instances de contrôle administratif de l'ensemble de la région disposent au minimum des compétences suivantes : prévenir et éliminer les cas de publicité abusive, demander aux auteurs de la diffusion de ces informations de mettre un terme aux infractions à la législation publicitaire, ordonner la diffusion d'une "contre-publicité" (les pays baltes prévoient la réfutation d'une publicité abusive), fournir au parquet des éléments matériels relatifs aux infractions à la législation, engager des poursuites contre les contrevenants et infliger des amendes.

Dans certains pays, ces instances disposent d'une compétence d'interprétation de la législation publicitaire. Ainsi, l'article 25 de la loi arménienne relative à la publicité autorise l'organisme de contrôle "à formuler une interprétation officielle de la législation de la République d'Arménie en matière publicitaire".

La frontière qui délimite l'étendue de la compétence des instances gouvernementales réside dans leur capacité à infliger des amendes ou à engager des poursuites. En Arménie, Estonie, Géorgie, au Kirghizstan, en Lettonie, Lituanie, Moldova, Russie, Ouzbékistan et Ukraine¹⁶, les organismes de contrôle sont habilités à infliger des amendes aux contrevenants à la législation publicitaire. Ces mêmes amendes ne peuvent être infligées que par les tribunaux en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Estonie et au Tadjikistan. La capacité d'infliger des amendes aux annonceurs représente un pouvoir considérable pour un organisme de contrôle, puisque ces sanctions financières peuvent atteindre des montants extrêmement élevés, parfois lourds de conséquences pour les entités des médias de masse.

La concentration des pouvoirs de contrôle au profit d'instances administratives entraîne généralement une inflation et une prédominance des infractions formelles, c'est-à-dire des cas de violation de la législation aisément décelables et démontrés en pratique. Ainsi, l'étude de affaires examinées par l'instance de contrôle du Kirghizstan en 2000-2001 révèle une majorité écrasante de sanctions infligées pour des infractions à la réglementation publicitaire, dues au non-respect de l'obligation d'affichage des avertissements relatifs à la certification ou à la licence des produits et services. En Fédération de Russie, la part de ce type de violations représentait en 2001 plus de 50 % de la totalité des affaires. Le Bélarus affiche d'ordinaire une proportion similaire¹⁷.

Les instances d'autorégulation

Le statut des instances d'autorégulation leur confère partout un pouvoir purement consultatif. En règle générale, les lois relatives à la publicité comportent des dispositions qui concernent les activités des organismes d'autorégulation. Cependant, dans certains pays de la région, à

savoir en Arménie, en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Géorgie et au Kazakhstan, lesdites lois ne confèrent aucun droit spécifique à ces instances.

La législation autorise uniquement les instances d'autorégulation à prendre part à l'élaboration des actes législatifs, à mettre leurs compétences à disposition, à coopérer avec les autorités officielles et à agir au nom des consommateurs pour protéger les droits de ces derniers.

Les organismes d'autorégulation utilisent pleinement les possibilités que leur offre la loi d'améliorer la législation et la pratique publicitaires. Ainsi, le Conseil de la publicité russe¹⁸ a contribué à la codification de la réglementation publicitaire nationale. En 1997, le Conseil a proposé d'incorporer l'ensemble de la réglementation en matière publicitaire dans une seule et même loi fédérale relative à la publicité. Ces propositions ont été consacrées en 1998 sous la forme de modifications apportées à un certain nombre de textes.

On assiste également dans les pays de la région à un processus d'élaboration de règles applicables aux entreprises. En Ukraine, la Coalition publicitaire panukrainienne, une organisation non gouvernementale, s'est opposée aux amendements à la loi relative à la publicité, qui visaient à instaurer le monopole de la langue ukrainienne en la matière¹⁹. La démarche de l'organisme d'autorégulation a néanmoins échoué en l'espèce.

Les instances d'autorégulation agissent de leur mieux pour imposer à la fois une déontologie destinée aux entreprises et des mécanismes visant à engager la responsabilité des auteurs de violations des règles applicables aux entreprises. Il existe divers codes d'éthique adoptés par les organisations professionnelles, les annonceurs, les sociétés de diffusion publicitaire et les organismes d'autorégulation de chaque Etat de l'ancienne Union soviétique. Ainsi, en Russie, un code publicitaire a été approuvé par les douze sociétés qui contrôlent la quasi-totalité du marché de la publicité. Ce code comprend une réglementation détaillée des questions relatives à la publicité abusive d'un point de vue déontologique. Il ne prévoit cependant aucun véritable mécanisme de mise en œuvre, ni aucune procédure de règlement des litiges. Les instances d'autorégulation reconnaissent elles-mêmes que la simple existence de normes déontologiques est aujourd'hui insuffisante.

Les organismes d'autorégulation jouent également un autre rôle important, à savoir procéder à l'expertise des contenus publicitaires. Cette expertise peut intervenir avant une enquête administrative ou au cours de celle-ci. Les instances administratives font d'ordinaire volontiers appel aux services des organisations non gouvernementales lorsque les infractions pressenties à la législation publicitaire concernent la dimension déontologique ou tout autre aspect qualitatif d'une publicité.

La Russie offre un exemple de coopération plus étroite encore entre les instances d'autorégulation et les organismes officiels : une instance consultative, le Conseil d'experts pour la pratique publicitaire, a récemment été

créé par l'Office fédéral de lutte contre les monopoles, en vue d'offrir une compétence spécialisée dans la pratique publicitaire et d'établir une coopération entre l'Office de lutte contre les monopoles et les organismes d'autorégulation. Ce Conseil se compose à la fois de bureaucrates et d'experts en publicité. Ses décisions ne lient pas les instances administratives ; toutefois, la participation de fonctionnaires aux activités du Conseil procure une grande efficacité à ses décisions. Il est important de souligner qu'aucune législation ne contraignait les autorités russes à former ce Conseil. La pratique administrative de l'Office russe de lutte contre les monopoles met clairement en lumière la nécessité de ce type d'instances de corégulation.

Conclusion

La législation publicitaire des pays de l'ancienne Union des républiques socialistes soviétiques s'est dessinée au milieu des années quatre-vingt-dix dans sa formule théorique. Elle demeure le reflet des idées dominantes et des événements marquants de l'époque, dont elle fut le contrecoup. Les difficultés rencontrées à l'occasion de la réalisation pratique des notions de publicité sociale, publicité à caractère politique et parrainage illustrent le caractère peu viable d'un certain nombre de normes réglementaires. L'archaïsme de plusieurs restrictions se révèle préjudiciable au marché publicitaire. L'absence d'approches nouvelles de ces problèmes dans la législation de la plupart des pays de la région représente une tendance préoccupante.

La réglementation des activités publicitaires spécifiques des médias électroniques de masse est en revanche assez peu répandue. Alors que certains Etats adoptent une législation en matière de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique qui tient compte de la mutation des principes de la radiodiffusion, ainsi que des méthodes et des règles spécifiques à l'emploi de la publicité dans les médias électroniques de masse, d'autres poursuivent l'élaboration extensive d'une réglementation fondée sur la modification des anciennes législations publicitaires, rendue indispensable au vu de désagréments patents. Il existe cependant aujourd'hui un besoin évident d'une réglementation spécifique aux activités de diffusion de la publicité par les radiodiffuseurs et une nécessité plus criante encore de créer des instances de contrôle dans ce secteur. Comme le montre l'expérience acquise par les Etats signataires de la Convention européenne sur la télévision transfrontière à l'occasion de l'harmonisation de leurs systèmes juridiques nationaux, la ratification de la Convention simplifie suffisamment les activités normatives dans le domaine du droit de la publicité.

La réticence des organismes administratifs à abandonner une partie de leurs pouvoirs de régulation et de contrôle représente l'une des tendances les plus frappantes de l'évolution de la législation publicitaire. Lorsque cette tendance s'accompagne de sévères restrictions imposées à la publicité en faveur d'un certain nombre de catégories de biens et de services, le tableau général de la situation se révèle décevant. Cette évolution est toutefois fortement contrebalancée par l'action des instances d'autorégulation.

1) Pour des éléments statistiques, voir Mikhaïl Fedotov. *Pravo massovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii* (Le droit de l'information de masse en Fédération de Russie) – Moscou, *Mejdnarodnye otnoshenia*, 2002 ; *Medienrecht im Vergleich Deutschland – Russland* (le droit des médias de masse en Allemagne et en Russie) – Berlin, Kenninghausen & Neumann GmbH., 2004.

2) Les actes législatifs des pays de l'ancienne URSS en matière de publicité sont disponibles en russe sur le site Web du Centre de Droit et de Politique des Médias de Moscou : www.media-law.ru

3) Cette distinction présente également un intérêt pour les pays qui prélèvent un droit d'enregistrement pour les entités des médias de masse. Les "entités publicitaires spécialisées des médias de masse" sont généralement soumises à des droits d'enregistrement et à des prélèvements fiscaux plus élevés.

4) Les dispositions législatives et réglementaires du Turkménistan ne traitent absolument pas des activités publicitaires. Selon les informations fournies par l'expert turkmène Andreï Aranbaev, le marché publicitaire du pays est contrôlé par le monopole exercé par la société de radiodiffusion d'Etat, qui fixe les prix et les règles régissant l'insertion publicitaire à la télévision. Le rapport de M. Aranbaev est disponible en russe sur : <http://www.medialaw.ru/publications/zip/54/turkmen.htm>

5) La loi fédérale de la Fédération de Russie relative à la publicité est disponible en anglais sur : http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/russian/advertising_eng/advertising_eng.html

6) C'est par exemple le cas de la loi adoptée en septembre 1995 par la *Tumenskaya oblast* (une région de la Fédération de Russie). Ce texte interdisait totalement la publicité, par tout moyen, en faveur du tabac et de l'alcool, alors que la loi fédérale autorisait la publicité en faveur de ces marchandises par affichage extérieur et encarts publicitaires dans la presse. La loi régionale fut abrogée en 2002 par l'Assemblée législative de la *Tumenskaya oblast*.

7) Cette compétence commune signifie que les gouvernements régionaux ont la faculté d'adopter des lois et d'autres instruments juridiques régissant ces domaines. Mais ces actes ne peuvent être contraignants à la législation fédérale.

8) La Convention est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} janvier 1998, en Estonie le 1^{er} mai

2000, en Lituanie le 1^{er} janvier 2001 et en Moldova le 1^{er} juillet 2003. Deux autres Etats, l'Ukraine et la Géorgie, ont signé la Convention, mais ne l'ont pas encore ratifiée.

9) Pour de plus amples détails voir le rapport du Conseil de la publicité russe de 1999. Disponible en russe sur : http://outdoor-ad.rus.net/oa/general/99_deyat.htm

10) Pour de plus amples détails, voir la lettre d'information du présidium de la Cour suprême d'arbitrage (économique) de la Fédération de Russie du 25 décembre 1998.

11) http://www.gazeta.ru/2004/10/13/oa_136390.shtml

12) Cette restriction est plus sévère encore en Estonie, où il est également interdit d'insérer une publicité avant ou immédiatement après un office religieux.

13) Le texte du projet de loi russe relative à la publicité est disponible sur : <http://www.arpp.ru/zakonoreklame.doc>

14) Pour de plus amples détails sur la publicité en faveur de la bière en Russie, voir Dmitry Golovanov, *Limitation de la publicité en faveur de la bière*, IRIS 2004 – 8, p. 14

15) Pour de plus amples détails sur le financement de la télévision et de la radio publiques en Moldova, voir le rapport d'Igor Ivanov, disponible en russe sur : <http://www.public-tv.ru/index.sema?articles&ppid=1&pid=1&id=53>

16) Avant la modification en 2003-2004 de la loi ukrainienne relative à la publicité, une différenciation particulière était établie entre les compétences des instances de contrôle : les services de lutte contre les monopoles étaient habilités à infliger des amendes en cas d'infraction à la législation publicitaire, alors que les organismes publics de protection des consommateurs étaient contraints de saisir les tribunaux afin que ces derniers sanctionnent les auteurs des autres infractions à la législation publicitaire.

17) Pour de plus amples détails, voir l'étude réalisée par le Comité exécutif de la CEI "O gosudarstvennom regulirovaniï reklamnoi deyatelnosti v stranah SNG" ("relative à la réglementation administrative des activités publicitaires dans les pays de la CEI"), disponible en russe sur <http://www.cis.minsk.by/russian/regulir14.htm>

18) Membre de l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité.

19) <http://www.adcoalition.org.ua>