



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



Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie

IRIS
Spécial

IRIS Spécial:

Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2010

ISBN: 978-92-871-6788-0

EUR 70

Directeur de la publication :

Wolfgang Closs, Directeur exécutif de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

E-mail : wolfgang.closs@coe.int

Editrice et coordonnatrice :

Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florence/Italie, Ann Arbor/MI)

Responsable du département Informations juridiques

E-mail : susanne.nikoltchev@coe.int

Institution partenaire ayant collaboré à l'ouvrage :



Moscow Media Law and Policy Center

Moscow State University

ul. Mokhovaya, 9 - Room 338

125009 Moscou

Fédération russe

Tél. : +7 495 629 3804

Fax : +7 495 629 3804

www.medialaw.ru

Assistante éditoriale :

Michelle Ganter

E-mail : michelle.ganter@coe.int

Marketing :

Markus Booms

E-mail : markus.booms@coe.int

Traduction/Relecture:

Sabina Gorini, Julie Mamou, Nadja Ohlig, Erwin Rohwer, Anne-Lise Weidmann

Photocomposition/Impression :

Pointillés, Hoenheim (France)

Editeur :

Observatoire européen de l'audiovisuel

76 Allée de la Robertsau

F-67000 Strasbourg

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

E-mail : obs@obs.coe.int

www.obs.coe.int

Veillez citer cette publication comme suit :

Susanne Nikoltchev Ed., *IRIS Spécial* : Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2010)

© Observatoire européen de l'audiovisuel, 2010.

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie

Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie

Publié par l'Observatoire européen de l'audiovisuel

L'année 2009 a vu déferler un flot constant d'informations au sujet de la Directive Services de médias audiovisuels de l'UE, et il n'est pas nécessaire de posséder une boule de cristal pour prédire qu'une nouvelle vague d'informations se déversera sur nos bureaux dès 2010, que ce soit au sujet de la transposition et de la mise en œuvre du texte, ou des mesures d'exécution adoptées par l'UE. L'Observatoire européen de l'audiovisuel a déjà analysé certaines des questions fondamentales que soulève la directive, en insistant surtout sur les thèmes susceptibles de représenter une gêne pour les législateurs, les autorités de réglementation et les acteurs du secteur. Dans cet esprit, nous avons publié en juin 2009 un IRIS *Spécial* intitulé « A vos marques, prêts ... partez ? La Directive Services de médias audiovisuels ».

Jusqu'à présent, nous n'avions toutefois pas encore abordé le cadre juridique propre aux services de médias audiovisuels à l'extérieur du champ d'application de la législation de l'UE. La « grande Europe », c'est-à-dire l'espace couvert par le Conseil de l'Europe et donc par l'Observatoire, s'étend bien au-delà du périmètre d'application de la directive. L'exploration du secteur européen des médias nécessite d'autres informations complémentaires. Le vaste territoire que constitue la Russie regroupe par exemple quelque 17 % des citoyens européens, soit une masse substantielle d'utilisateurs (potentiels) de services de médias audiovisuels. Pourtant, malgré le potentiel économique de ce marché considérable, peu de publications ont vu le jour (du moins en dehors de la Russie) quant aux conditions juridiques imposées aux acteurs du secteur de l'audiovisuel.

Grâce à un partenariat noué de longue date avec le Centre de droit et de politique des médias de Moscou, nous sommes en mesure de combler cette lacune avec cette nouvelle publication. Andrei Richter, auteur de cet IRIS *Spécial* consacré au « cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie », nous y donne un aperçu de grandes questions telles que la politique nationale en matière de médias, les principaux aspects de la réglementation et leur interprétation, les conditions fixées par les licences, le rôle de la radiodiffusion d'Etat par opposition à celle de service public, la structure du capital et la concentration des médias, et enfin les règles relatives à la mainmise étrangère sur des médias en Russie. Ce numéro d'IRIS *Spécial* décrit également le cadre juridique sous des angles spécifiques tels que le droit de réponse, le placement de produit, le droit aux brefs reportages, la sauvegarde de la moralité publique, la protection des mineurs, les droits

des minorités nationales ou encore les restrictions visant à contrer l'extrémisme. Dernier point, et non des moindres, il détaille les moyens réglementaires employés au sein de ce cadre juridique, qu'il s'agisse de chartes, de codes, ou de la réglementation élaborée par les autorités nationales de régulation, notamment dans le domaine de la publicité.

Le sommaire de cet IRIS *Spécial* suit délibérément quasi à l'identique l'ordre des questions abordées par l'IRIS *Spécial* consacré à la Directive Services de médias audiovisuels – ceci, afin de faciliter les comparaisons entre systèmes juridiques ainsi qu'entre règles de droit dans différents domaines. Si la présente publication traite principalement de la radiodiffusion, c'est parce que les autres services de médias audiovisuels (et par suite, leur réglementation) en sont encore à leurs débuts en Russie. A cet égard, le présent IRIS *Spécial* est très révélateur, car il décrit de façon assez détaillée les difficultés se posant dans l'adaptation du cadre existant aux services à la demande, lesquels ne sont pas encore aussi développés en Russie que dans d'autres pays européens.

Dans ce contexte, nous aurions également souhaité traiter l'adoption du protocole amendant la Convention sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, susceptible de s'appliquer, potentiellement, à la totalité du continent ainsi qu'à des pays situés hors de l'Europe. La Russie a déjà signé (mais pas encore ratifié) la version actuelle de la convention et devrait adopter le protocole. Les événements ont toutefois pris une tournure différente, si bien que désormais, seule la boule de cristal déjà évoquée permettrait effectivement de savoir si la convention sera un jour alignée sur la Directive SMAV ou si elle pourra s'appliquer en Russie.

Strasbourg, 23 décembre 2009

Wolfgang Closs
Directeur exécutif

Susanne Nikoltchev
Responsable du département Informations juridiques

SOMMAIRE

I. Généralités	9
1. Politique nationale et problèmes généraux liés à la réglementation des services audiovisuels	9
<i>a. Approche globale</i>	9
<i>b. Applicabilité des règles traditionnelles aux nouveaux services de médias audiovisuels</i> ..	12
<i>i. Caractère de masse</i>	12
<i>ii. Périodicité</i>	13
<i>iii. Diffusion</i>	13
<i>iv. Approfondissement</i>	14
<i>c. Tentatives d'instaurer une loi distincte pour les services en ligne</i>	15
<i>d. Développement de nouveaux services : politique de l'Etat et « soft law »</i>	16
<i>e. Position de la Russie vis-à-vis de la Convention sur la télévision transfrontière</i>	20
2. Notions clés de la réglementation et interprétation	21
<i>a. Liberté de radiodiffusion</i>	21
<i>b. Compétence vis-à-vis des services de médias audiovisuels émanant de pays tiers</i>	21
<i>c. Développement de la radiodiffusion</i>	21
<i>d. Partenariat entre le gouvernement et le secteur privé</i>	22
<i>e. Un même mode d'octroi de licences pour tous les services de médias audiovisuels</i>	23
<i>f. Obligation de distribution (must-carry)</i>	23
3. Conditions d'obtention des licences relatives aux services de médias audiovisuels ..	24
<i>a. Un système de double licence</i>	24
<i>i. Licence de radiodiffusion</i>	25
<i>ii. Licence de communication</i>	25
<i>b. Instruments juridiques actuels en matière d'octroi de licences de télévision</i>	26
<i>c. Enregistrement des entreprises de médias</i>	26
<i>d. Aspects particuliers du système actuel d'octroi des licences</i>	27
<i>i. Statut de l'organe chargé des appels à concurrence</i>	27
<i>ii. Critères applicables dans les appels à concurrence</i>	28
<i>iii. Ligne éditoriale</i>	30
<i>iv. Durée de la licence</i>	30
<i>v. Transfert d'une licence</i>	32
<i>vi. Révocation d'une licence et jurisprudence</i>	32
<i>e. La composition de l'offre à l'ère du numérique</i>	34
4. Radiodiffusion d'Etat et radiodiffusion de service public	36
<i>a. L'idéologie de la radiodiffusion d'Etat</i>	36
<i>b. La radiodiffusion d'Etat, alternative à la radiodiffusion de service public</i>	37
<i>c. Obligations en matière de contenus pour les radiodiffuseurs d'Etat</i>	38
5. Structure du capital des médias et concentration	39
6. Entreprises et capitaux étrangers	41

II. Aspects particuliers	43
1. Droit de réponse	43
2. Placement de produit	45
3. Droit aux brefs reportages	47
4. Protection de la moralité publique	48
5. Protection des mineurs	49
6. Droits des minorités nationales	52
7. Restrictions en vue de contrer l'extrémisme	54
III. Moyens réglementaires	56
1. Autorégulation et corégulation	56
<i>a. Mécanismes d'autorégulation : les chartes et les codes</i>	56
<i>b. Instances d'autorégulation et de corégulation</i>	58
<i>c. Contrôle public par les bureaux de surveillance des chaînes d'Etat</i>	59
<i>d. Obstacles à l'autorégulation</i>	60
2. La réglementation par l'autorité nationale de régulation : le cas de la publicité ...	62
<i>a. La réglementation du discours publicitaire</i>	62
<i>b. Suivi et contrôle du respect des règles relatives à la publicité</i>	63
3. Coopération avec les autorités étrangères	65
IV. Synthèse et perspectives	66

Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie

*par Andrei Richter,
Centre de droit et de politique des médias de Moscou*

I. Généralités

1. Politique nationale et problèmes généraux liés à la réglementation des services audiovisuels

a. Approche globale

En Russie, la régulation par l'Etat des activités des radiodiffuseurs a débuté le 14 juillet 1990, avec la publication du décret du président Mikhaïl Gorbatchev « sur la démocratisation et le développement de la radiodiffusion sonore et télévisuelle en URSS ». Celui-ci accordait le droit aux conseils des députés du peuple (ou Soviets) de tous niveaux, ainsi qu'aux organismes publics, de créer des établissements et des studios de radio et de télévision ; il affirmait également la nécessité d'une législation sur la radiodiffusion sonore et télévisuelle. Ce décret, ainsi que la résolution gouvernementale adoptée subséquemment, ont servi de base juridique aux premiers programmes de radio et de télévision non étatiques du pays.

La loi de la Fédération de Russie n° 2124-1 du 27 décembre 1991 relative aux médias de masse¹ a défini plusieurs composantes essentielles du système postsoviétique de régulation des médias (y compris les médias audiovisuels). Ces éléments sont :

- l'interdiction de la censure d'Etat,
- la liberté générale de créer des médias,
- l'enregistrement des entreprises de médias,
- les droits et devoirs spécifiques des journalistes, notamment leur indépendance éditoriale vis-à-vis des fondateurs (propriétaires) des médias,
- l'obligation, pour les radiodiffuseurs sonores et télévisuels, d'obtenir une licence auprès de l'Etat.

La loi relative aux médias de masse constitue encore aujourd'hui le principal socle juridique pour la régulation de la radiodiffusion ; il s'agit toutefois d'un socle en réalité très limité, dont la mise en œuvre pose problème. Pour éviter tout conflit avec le pouvoir discrétionnaire de l'Etat, les quelques dispositions essentielles de la loi portant sur la radiodiffusion ont été ultérieurement abolies ou reformulées de façon plus vague. Ces amendements de 2004 ont soumis l'octroi des licences et la régulation de la radiodiffusion au contrôle d'organes gouvernementaux.

1) Le texte est disponible en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html

Aujourd'hui, bien que viable d'un point de vue économique², le secteur audiovisuel russe manque encore de règles stables et sans ambiguïté pour fonctionner correctement dans l'intérêt du grand public et de la bonne marche des affaires. Malgré les multiples tentatives du parlement³, au cours des années 1990, pour élaborer un cadre juridique destiné aux médias électroniques⁴, de nombreux problèmes restent en suspens dans la réglementation audiovisuelle russe. La Russie demeure l'un des seuls pays européens ne disposant pas d'une loi parlementaire sur la radiodiffusion ou les médias audiovisuels. En outre, un moratoire a été décrété sans préavis en l'an 2000 concernant l'élaboration d'un projet de loi sur la radiodiffusion sonore et télévisuelle (voir ci-après). Dans l'éventualité où une loi serait effectivement adoptée, elle devrait avoir pour objectifs la réglementation des rapports entre le gouvernement, les radiodiffuseurs, les producteurs de programmes et les prestataires de services techniques, mais aussi la mise en place d'un cadre juridique pour les activités de radiodiffusion et les futurs instruments de régulation. Un premier projet de loi a dans les faits été soumis au Soviet suprême (parlement) de l'URSS en 1991, mais ce projet, tout comme les autres textes élaborés par la suite pour être présentés au Parlement russe, n'a jamais été adopté, a fortiori promulgué, en raison des divergences politiques opposant les différentes parties prenantes au problème.

Pour autant, la Russie n'est pas complètement dénuée d'instruments juridiques en matière de radiodiffusion. Dans ce domaine, les rapports entre les différents acteurs sont réglementés par une quinzaine de lois fédérales consacrées en partie aux questions de radiodiffusion (ainsi la loi relative aux médias de masse, la loi relative aux communications ou la loi relative à la publicité), par quatre conventions internationales (la Convention européenne sur la télévision transfrontière⁵, signée mais non ratifiée par la Russie, la constitution et la convention de l'Union internationale des télécommunications⁶ ainsi que la Charte d'Okinawa sur la société mondiale de l'information⁷), trois décrets du président de Russie, 20 décrets et résolutions du gouvernement, plusieurs dizaines de règlements émanant des ministères, sans oublier les « gossoudarstvennye standarty » (normes nationales). Il existe ainsi déjà 17 normes nationales consacrées exclusivement à la télévision numérique, tandis qu'une cinquantaine d'autres sont en cours d'élaboration sur ce seul aspect de la radiodiffusion⁸. La réglementation de la radiodiffusion relève quasi exclusivement de la compétence fédérale. Seule une faible proportion des lois régionales existantes porte sur ce domaine, et ces dernières ne s'appliquent que dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec la législation fédérale (par exemple en ce qui concerne les subventions et les avantages localement accordés aux entreprises d'État).

La définition même des « médias de masse » inscrite dans la loi sur les médias de masse n'a pas été modifiée depuis son adoption en 1991. La loi dispose que le terme « désigne une publication imprimée périodiquement, un programme radiophonique, télévisé ou vidéo, un programme d'actualité, ou toute autre forme de diffusion périodique d'informations de masse » (article 2). Les éléments clés de ce concept sont la *périodicité*, la *diffusion*, et l'*utilisation de masse* de l'information (interprétée en Russie au sens le plus large possible). Leur signification sera abordée ci-après.

Aux termes de la loi, tous les médias de masse doivent être déclarés par leurs fondateurs (dont le statut juridique est à plusieurs égards comparables à celui de propriétaires d'entreprises de médias) auprès d'un service spécifique de l'exécutif. Il s'agit actuellement du Roskomnadzor (Service fédéral de contrôle des communications, des technologies de l'information et des médias de masse, placé sous l'autorité du ministère des Communications et des Communications de masse). La loi dispose en outre que toute infraction à l'une de ses dispositions engage non seulement la responsabilité des journalistes et des rédacteurs en chef en cause, mais aussi la responsabilité de l'entreprise de médias elle-même. Les sanctions possibles consistent en des avertissements écrits émanant du Roskomnadzor. Tout média ayant reçu deux avertissements en 12 mois se voit contraint à une cessation d'activité définitive en cas de troisième infraction.

2) Cf. *Digital Television in Russia*, rapport publié par Groteck Co., Ltd. pour l'Observatoire européen de l'audiovisuel, Moscou, 2008.

3) Le parlement a tenté à plusieurs reprises de renverser l'opposition de la chambre haute (nommée par le président) ou le veto présidentiel, mais a systématiquement échoué.

4) Cf. le rapport d'octobre 2003 de Sklyarova Ya (Centre de droit et de politique des médias de Moscou), *The Russian System of Licensing of Television and Radio Broadcasting* (publié par Irène Gentile, Observatoire européen de l'audiovisuel) et disponible sur : http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/ru_sklyarova.pdf.en

5) Cf. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/Html/132.htm>

6) Cf. <http://www.itu.int/net/about/basic-texts/index-fr.aspx>

7) Cf. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002263.pdf>

8) Mayzuls R. et Yu. Shavdia, Развитие нормативно-правовой и нормативно-технической базы современного телерадиовещания / «Broadcasting. Телевидение и радиовещание» n° 3, 2008, pp.31-36.

Cf. <http://broadcasting.ru/articles2/Regandstan/progress-tv>

La position générale du Gouvernement russe en ce qui concerne le droit et la stratégie applicables aux services de médias audiovisuels est reflétée dans la déclaration prononcée par le président Dmitry Medvedev à Berlin le 5 juin 2008 en réponse à des questions qui lui étaient adressées par des personnalités politiques, des parlementaires et des responsables de la société civile allemands :

« Je crois que la télévision doit être une institution indépendante au sein de la société civile. Elle doit être une institution à la fois indépendante et responsable devant le pays et devant le peuple destinataire de ses programmes. La télévision peut être aux mains de l'Etat et du privé, mais elle se doit de dire la vérité.

La télévision peut être financée par les revenus de la publicité ou par la puissance publique, c'est-à-dire par la contribution des citoyens. Je crois que nous pourrions mettre en place tous ces différents types de radiodiffusion télévisée. Mais ce n'est pas pour rien que j'ai fait référence à la révolution technologique qui fait aujourd'hui son entrée dans tous les foyers.

J'ai abordé cette question avec M^{me} Merkel aujourd'hui. Je suis absolument convaincu que dans cinq ans, il n'y aura pratiquement plus de différence entre un ordinateur et un poste de télévision. Tous les pays, y compris la Russie et l'Allemagne, seront confrontés non pas tant aux questions de réglementation des entreprises de télévision et d'octroi de licences, aux questions d'imposition ou même au problème de la structure du capital de ces entreprises, mais bien plus, et avant tout, à la question des contenus, à la nature de ce qui est diffusé dans l'espace médiatique mondial et aux modes de diffusion.

Dans le même temps, il nous faut admettre que l'humanité n'a pas encore trouvé les réponses à un certain nombre de difficultés qui existent dans ce domaine. Je vais être plus précis : comme vous le savez, au cours du siècle dernier, le monde a mis au point un système très complet de règles régissant les questions de droit d'auteur. Ce système s'appuie sur un certain nombre de conventions internationales. Mais l'apparition d'un cadre mondialisé pour la radiodiffusion télévisée et les technologies de l'information et de la communication en général va sonner le glas de ce système. Il nous faut inventer la façon dont le monde va régler ces problèmes, sans parler du fait que nous devons aborder des questions plus conventionnelles telles que la sécurité et la moralité. Je crois qu'il nous faut travailler de concert sur toutes ces questions.

Concernant l'évolution du secteur en Russie, nos médias gagnent en maturité ; comme je l'ai déjà dit, les chaînes de télévision dont nous disposons aujourd'hui ont parcouru du chemin depuis le début des années 1990. De nos jours, notre télévision est plus mûre, plus organisée. Cela vaut tant pour les chaînes d'Etat que pour les chaînes privées. A cet égard, je suis persuadé que les évolutions à venir se feront sans accroc⁹. »

En résumé, cette position est sans ambiguïté : (1) pour être indépendante, la télévision doit rendre des comptes non seulement au public, mais aussi « au pays » ; (2) la réglementation portant sur les contenus est beaucoup plus importante que celle qui concerne l'octroi des licences ou que les autres problèmes, car la plateforme de diffusion peut évoluer, tandis que le contenu demeure inchangé ; (3) pour les domaines qui s'y prêtent (droit d'auteur, sécurité, moralité publique), la Russie accepte volontiers l'aide internationale ; (4) la télévision d'Etat et la télévision privée conserveront leur place et auront la liberté de se développer en Russie ; (5) aucune télévision publique n'est envisagée (concernant la différence entre télévision d'Etat et télévision de service public, voir ci-après, I.4.). Néanmoins, si l'on en croit les experts économiques et juridiques, cinq problèmes clés se posent en ce qui concerne la régulation juridique des médias audiovisuels en Russie :

- une mauvaise assimilation des évolutions internationales visant à moderniser le droit et la pratique en matière de médias audiovisuels ;
- des contradictions au sein du cadre juridique relatif aux médias radiodiffusés ainsi qu'entre les textes, fragmentés, en cours d'élaboration ;
- l'absence d'uniformité dans les termes utilisés, d'une part, pour les questions traitées par la réglementation et d'autre part, pour les différents types d'activités des divers acteurs du secteur audiovisuel ;

9) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/06/05/2239_type82914type84779_202294.shtml

- un système réglementaire abondant et controversé qui entrave le développement de nouveaux services de médias audiovisuels et de nouvelles activités économiques ;
- de longs retards dans le traitement des demandes de licences et pour l'obtention d'autorisations d'utiliser les fréquences ou les équipements de transmission¹⁰.

Dans la présente étude, nous aborderons entre autres ces questions relatives à la réglementation des services de médias audiovisuels en Russie.

b. Applicabilité des règles traditionnelles aux nouveaux services de médias audiovisuels

L'apparition de ce que l'on appelle désormais les services de médias audiovisuels non linéaires (également appelés ci-après « nouveaux services de médias »), lesquels comprennent notamment les services en ligne, n'a pas entraîné l'adoption d'une réglementation spécifique nouvelle dans le cadre de la loi de 1991 relative aux médias de masse. Ceci tient principalement à la difficulté d'incorporer les nouveaux services de médias à la définition des médias de masse retenue par la loi et à la question de savoir, par conséquent, si ces services relèvent ou non du champ d'application de la loi. On désigne habituellement par « nouveaux services de médias audiovisuels non linéaires » les services d'information interactifs et convergents s'appuyant sur les technologies numériques et les réseaux informatisés de communication. Leurs principaux représentants sont les services en ligne, bien que les services audiovisuels mobiles connaissent également une progression en Russie.

Si les services de médias audiovisuels non linéaires relevaient du champ d'application de la loi sur les médias de masse, ils seraient également soumis aux dispositions de celle-ci qui prévoient un système spécial d'enregistrement des entreprises de médias. En outre, ces nouveaux services de médias seraient également tenus de respecter de nombreuses obligations concernant les contenus fournis par leurs auteurs (qui seraient alors considérés comme des journalistes) ; ils seraient soumis au contrôle des organismes gouvernementaux de surveillance des médias et de la publicité, et pourraient encourir des sanctions pour certaines infractions liées à la diffusion de l'information de masse, sanctions pouvant notamment aller jusqu'à l'annulation de l'enregistrement d'un média de masse. Ces nouveaux services de médias tomberaient également sous le coup des restrictions supplémentaires imposées par les lois relatives aux élections, à la publicité, à la diffamation, etc. en matière de diffusion de l'information par des médias de masse.

Par ailleurs, s'ils étaient reconnus comme des médias de masse à part entière (au sens traditionnel) à l'instar de la presse et de la radiodiffusion, les nouveaux services de médias bénéficieraient du même accès à l'information et d'un certain nombre de droits spécifiques conférés aux journalistes par la loi relative aux médias de masse et par d'autres textes législatifs.

Dans la suite de cette section, nous allons étudier l'Applicabilité de la définition actuelle des médias de masse (cf. I.1.a) aux nouveaux services de médias. A cet effet, il nous faut tout d'abord déterminer si ces services répondent aux critères retenus dans la définition.

i. Caractère de masse

La première composante des médias de masse est leur caractère « de masse ». La loi relative aux médias de masse définit l'information de masse comme des « messages et documents imprimés, sonores et audiovisuels destinés à un nombre illimité de personnes » (article 2).

Les nouveaux services de médias connaissent il est vrai une expansion rapide, et on peut déceler dans le droit russe un signe positif témoignant de cette évolution : l'article 57 de la loi fédérale relative aux communications, adoptée par la Douma d'Etat le 18 juin 2003, exige que les services universels dont la prestation est garantie en Fédération de Russie comprennent aussi les services de transfert de données et la fourniture d'accès à Internet à partir de points d'accès multiples. La loi dispose notamment que les zones habitées dont la population est supérieure ou égale à 500 habitants doivent être équipées au minimum d'un point de réseau permettant un accès multiple¹¹ à Internet.

10) Voir note de bas de page n° 8.

11) Cf. le texte de la loi (en anglais) sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/communications.htm

Les termes « de masse », dans l'expression « médias de masse », ne désignent donc pas la somme totale des lecteurs et des spectateurs, ni même un chiffre minimal (comme pourrait l'être un seuil d'un millier ou d'un million de personnes). Bien plus, ils témoignent du fait que ces médias ne sont pas réservés à une certaine élite. Aujourd'hui encore, sur la quasi-totalité du territoire russe, le fait de pouvoir se connecter au Web à la maison ou même au travail révèle un certain niveau social, ce qui n'est pas le cas de l'accès à la télévision, à la radio ou à la presse.

En juillet 2007, une étude menée par le Centre Levada, établissement de recherches sociologiques, a montré qu'un quart des Russes possédaient un ordinateur domestique ; 61 % d'entre eux disposaient d'un téléphone portable et 17 % pouvaient utiliser ce dernier pour accéder à Internet. Dans le même temps, 6 % de la population russe ne savait pas ce qu'était Internet et 73 % n'avait jamais eu l'occasion de s'en servir¹².

La télévision mobile est un service plus élitiste encore (voire expérimental) pour la population : seuls 0,2 million de foyers ont accès à ce service¹³. Les services audiovisuels à la demande sont également très limités et diffusés uniquement par certains réseaux câblés et satellitaires. La télévision numérique terrestre ne concerne que 60 000 Russes¹⁴.

Il serait par conséquent erroné de croire que les nouveaux services de médias sont accessibles à la majorité de la population russe. Il faut toutefois se faire à l'idée que la baisse des prix des ordinateurs et des tarifs pratiqués par les réseaux, associée à la résolution des obstacles politiques et juridiques restants, transformeront à court terme ces médias en une source populaire de « messages et de documents » à destination des *masses*, c'est-à-dire d'une quantité vaste et illimitée de personnes. Alors, et alors seulement, ils prendront un caractère réellement « de masse ».

ii. Périodicité

Un autre argument fort contredit l'idée que les nouveaux services de médias relèveraient de la définition juridique des médias de masse : c'est le fait qu'ils ne sont (généralement, du moins) pas caractérisés par la « périodicité » inhérente aux médias traditionnels (journaux, magazines, programmes de télévision et de radio). En d'autres termes, un internaute qui accède à des informations en ligne destinées au grand public le 1^{er} janvier 2010 ne peut pas être certain que les informations communiquées auront une « suite » le lendemain (à la façon d'un journal télévisé quotidien), la semaine suivante (comme pour un magazine télévisé), ni même le 1^{er} janvier 2011 (comme c'est le cas du bal ou du concert traditionnellement diffusés à la télévision pour le Nouvel An).

Le concept de périodicité recouvre cependant d'autres éléments. Tout aussi pertinent est le fait que le public s'attende à ce que l'ensemble des médias renouvellent complètement leurs contenus, ne conservant que leurs signes distinctifs tels que leur nom, leur identité visuelle, les participants récurrents, les jingles caractéristiques, les logos à l'écran, etc. On s'attend à ce que ce renouvellement se produise à certains intervalles réguliers et fixes : toutes les heures, tous les jours, toutes les semaines, etc.

Constituent une exception à cette règle, d'une part, les versions en ligne des médias traditionnels et d'autre part, les publications réservées à Internet ainsi que celles des agences de presse. Toutefois, les premières sont pour l'essentiel considérées simplement comme une forme nouvelle de médias « anciens » (même lorsque les versions en ligne diffèrent des versions imprimées), tandis que les secondes ne constituent qu'une faible proportion du Web.

iii. Diffusion

La troisième composante de la définition juridique des médias de masse concerne le concept de diffusion. Pour intégrer les nouveaux médias au champ d'application de la réglementation, il est nécessaire de déterminer si la loi relative aux médias de masse recouvre ou non la diffusion d'informations

12) Cf. *Russian Periodical Press Market: 2008 - Situation, Trends and Prospects*, rapport de l'Agence fédérale russe pour la presse et les communications de masse, Moscou, mars 2008. La version anglaise du rapport est disponible sur : <http://www.chtenie-21.ru/readers/news/2324>

13) Cf. *Digital Television in Russia*, op. cit.

14) Cf. l'interview donnée par Alexei Malinine, directeur général de RTRS, au magazine *Itogi* le 3 août 2009, n° 32, disponible sur : <http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html>

de masse (cf. discussion au point I.1.b.i) via d'autres formes de télécommunications que la radiodiffusion traditionnelle (radio et télévision). La transmission par Internet peut-elle par exemple être qualifiée de diffusion ? Les formes de diffusion réglementées par le droit russe sont toutes énumérées dans l'article 2 de la loi ; elles recouvrent la vente, l'abonnement, la livraison, la distribution, la radiodiffusion, ainsi que la projection d'actualités. Certaines dispositions de cette même loi permettent cependant l'application des « règles établies pour la radio et la télévision » « à la diffusion périodique d'informations de masse par le biais de systèmes de télétexte et de vidéotexte, ainsi que par d'autres réseaux de télécommunications » (article 24). Certains spécialistes du droit estiment que cette mention permet de classer Internet parmi les médias de masse¹⁵. A notre avis, toutefois, elle ne concerne que les informations additionnelles fournies *en complément* de la diffusion d'un programme télévisé ou radiophonique. Elle ne permet donc pas de considérer la transmission par Internet comme une autre forme de diffusion qui répondrait à la définition d'un média de masse.

iv. Approfondissement

L'application à Internet des règles établies pour la radio et la télévision par la loi relative aux médias de masse soulèverait un certain nombre de problèmes de politique non résolus à ce jour. Ainsi, si une chaîne de télévision diffuse des contenus diffamatoires, la personne dont le nom ou le nom commercial a vu sa réputation entachée peut exiger un démenti. Comme le prévoit la loi, celui-ci doit être diffusé à la même heure de la journée que les allégations offensantes (article 44). S'il est évident que le même principe devrait être appliqué aux médias en ligne, il est impossible de « radiodiffuser » puis de retirer un démenti sur le Web, si bien que l'exercice perd tout sens. Si le démenti doit être conservé en ligne, combien de temps doit-il rester sur le site, et à quel emplacement ? Une information et son démenti peuvent-ils coexister sur une même page ? Si des allégations diffamatoires doivent être supprimées d'un site, peuvent-elles être conservées sous forme d'archives en ligne, à la façon des bibliothèques qui archivent les journaux dans des classeurs reliés ? Dans l'affirmative, un autre service en ligne peut-il créer un lien vers ces allégations ? Le droit russe ne répond pas à ces questions, or en l'absence de réponses, les démentis et droits de réponse publiés par un média Internet risquent de perdre rapidement toute crédibilité.

Ainsi, en l'absence des caractères de masse, de périodicité (renouvellement) des contenus et de diffusion conformes aux conceptions juridiques traditionnelles, tout porte à croire qu'il serait prématuré d'étendre le régime actuel de la loi relative aux médias de masse aux nouveaux services de médias. Une modification des définitions, afin que celles-ci englobent aussi les nouveaux services, permettrait peut-être de lever ces obstacles et de trancher ce nœud gordien. C'est précisément la solution qu'ont adoptée le Belarus et le Kazakhstan lors de l'amendement des lois relatives aux médias de masse, respectivement en 2008 et en 2009. Il s'ensuit que tous les messages et documents Internet (ou la quasi-totalité de ceux-ci) peuvent désormais être contrôlés au titre du régime juridique général applicable aux médias de masse¹⁶.

Néanmoins, le régulateur gouvernemental russe en matière de médias, le Roskomnadzor (Service fédéral de contrôle des communications, des technologies de l'information et des médias de masse, placé sous l'autorité du ministère des Communications et des Communications de masse), encourage de façon générale l'enregistrement des services, audiovisuels ou non, proposés exclusivement en ligne ; ce faisant, il les traite comme des médias de masse (concernant l'enregistrement des médias de masse, cf. I.3.c). A ce jour, plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de services ont ainsi été enregistrés. L'enregistrement de services en ligne se fait sur la base du volontariat, mais dans un cas au moins, les tribunaux ont tenté (en 2006-2007) de pénaliser la publication en ligne *Novyy Fokus* (magazine d'actualité diffusé sur Internet et basé dans la province de Khakassie¹⁷) pour « diffusion de contenus par un média d'information de masse n'ayant pas fait l'objet d'un enregistrement¹⁸ ».

15) Cf. par exemple *Моргунова Е. А. и др. Комментарий к Закону РФ «О средствах массовой информации» / Под общ. ред. Погуляева В. В. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М., 2005. С. 89. Волчинская Е. К., Терещенко Л. К., Якушев М. В. Интернет и гласность. – М., 1999. С. 77.*

16) Cf. « Biélorussie : Adoption de la nouvelle loi relative aux médias », par Andrei Richter, IRIS 2008-8:7, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/8/article9.fr.html>, et « Kazakhstan : Modifications apportées à la loi relative à l'information et à la communication », par Andrei Richter, IRIS 2009-10:15, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article20.fr.html>

17) Cf. <http://khakasia.info/static/contacts.html>. Le site fut finalement enregistré comme média de masse en 2007.

18) Cf. par exemple http://telnews.ru/Qt_dar_Kudinov/c35854.

c. Tentatives d'instaurer une loi distincte pour les services en ligne

Pour la plupart, les tentatives de réglementer les services proposés via Internet et les autres nouveaux services de médias, dans le cadre de la loi relative aux médias de masse ou indépendamment de celle-ci, n'ont eu aucun résultat concret. En 2008, par exemple, un projet de modèle de loi relative à Internet à l'intention des Etats membres de la Communauté des Etats indépendants a fait l'objet d'un débat à la chambre haute du Parlement russe. Ce texte visait à réglementer les aides d'Etat destinées aux services en ligne, les fonctions et devoirs des personnes se livrant à des activités sur Internet, les questions de compétence et d'autorégulation, etc.¹⁹ La chambre a décidé de reporter la loi, ce qui a eu pour effet d'enterrer l'initiative. Après l'accession au pouvoir du nouveau président de la Russie et passionné d'Internet Dmitry Medvedev, les précédentes tentatives musclées de restreindre l'utilisation d'Internet ont soudain semblé hors de propos. L'actuelle position du gouvernement russe concernant la régulation d'Internet est reflétée dans la déclaration faite par le président Dmitry Medvedev sur son blog vidéo le 22 avril 2009, jour de l'ouverture du Forum Internet russe :

« Au cours des dernières années, Internet est devenu un système autorégulé à part entière, qui exerce une influence substantielle sur tous les aspects de notre vie. Les réseaux sociaux et les blogs sont devenus les pièces maîtresses de ce système [...].

Les premières tentatives de réglementer ce système se heurtent à des difficultés considérables. Internet suit ses propres lois, et ce sont ces lois que nous devons suivre en tant qu'utilisateurs. Je crois qu'à cet égard, il reste beaucoup de travail à accomplir, et que nous devons tous nous atteler à cette tâche.

Internet ne doit pas être un environnement dominé par des règles fixées par un seul pays, quand bien même il s'agirait du pays le plus puissant et le plus développé au monde. Il nous faut élaborer des règles internationales collectivement, et la Toile doit continuer à se développer comme elle l'a fait jusqu'à présent, c'est-à-dire comme un espace commun à tous. C'est la seule façon de contrer le terrorisme, la xénophobie et les autres activités illicites présentes sur le Web. Enfin, ce n'est que par des accords collectifs que nous pourrions protéger le droit d'auteur. A mes yeux, et j'insiste sur ce point, toutes ces questions sont très importantes.

Que peuvent faire les autorités de notre pays en faveur du déploiement d'Internet, ici en Russie ? Je crois que notre principale mission consiste à créer les conditions qui permettront au plus grand nombre d'accéder aux services en ligne. Au vu de l'étendue de notre pays, je ne vous cache pas que l'entreprise est ardue [...].

Tout aussi importante est la mission, pour les autorités de tous niveaux, d'être ouvertement présentes sur Internet. En termes de transparence et de mise à disposition des services gouvernementaux sur Internet, la situation est loin d'être idéale dans ce pays, et pour être franc, très peu a été entrepris dans ce sens. De nombreuses institutions de l'Etat ont créé leurs propres sites, qui sont de bonne qualité, et des exemples réussis de gouvernement électronique ont également vu le jour, comme au Tatarstan. Lorsque j'ai créé ce blog, de nombreux fonctionnaires n'ont pas pu résister et m'ont emboîté le pas. Les revenus des fonctionnaires de haut rang de l'administration viennent d'être rendus publics sur Internet.

A mon sens, ces deux missions – garantir un accès égal à Internet (fourniture d'un service de bonne qualité à un prix raisonnable pour notre pays) et faire en sorte que les autorités assurent une présence complète et transparente sur le Net afin que le grand public ait commodément accès à l'information – sont les deux grands chantiers qui attendent les autorités dans ce domaine²⁰. »

19) Pour de plus amples informations à ce sujet, cf. Richter A., A. A. Правовые основы журналистики. М., 2009, p. 315-316.

20) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/22/1001_type207221_215341.shtml

Concernant la mention, par le président Medvedev, de la nécessité d'« élaborer des règles internationales collectivement », on notera que la Russie n'est pas partie à la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe.

Dans cette déclaration, comme dans d'autres, le président Medvedev souligne de façon répétée que le développement des technologies de l'information et de la communication, et au premier chef celui d'Internet, est la clé de l'avancée économique de la Russie. Internet est également un instrument qui aiderait le pays à sortir de la crise économique actuelle et à combattre corruption gouvernementale et autres inconduites. La Russie ne peut pas s'enorgueillir d'avoir atteint un niveau particulièrement avancé en matière de nouvelles technologies. Mais si l'on en croit le président, le pays dispose des prérequis nécessaires pour faire des progrès dans ce domaine. Dans la société de l'information, l'information est un produit de consommation de masse et une ressource économique de poids.

d. Développement de nouveaux services : politique de l'Etat et « soft law »

Dmitry Medvedev souligne de surcroît que le développement des technologies de l'information œuvre en faveur du progrès des sciences et de la technologie, mais aussi d'une plus grande efficacité de l'administration publique et même du système politique, car il permet un accès accru aux institutions politiques et renforce ainsi la démocratie²¹. Pour le citer : « Il est évident aujourd'hui qu'aucune forme de progrès ou de modernisation n'est possible sans les technologies de l'information. C'est le cas dans les domaines scientifique et technique, mais pas seulement : c'est tout aussi incontournable dès lors que l'on aborde les questions administratives et même le renforcement de la démocratie dans notre pays²². »

Les autorités ont conscience des problèmes liés à l'accès aux nouveaux services de médias. Le 17 juillet 2008, dans son discours d'ouverture de la réunion du présidium du Conseil d'Etat²³ consacrée à la « mise en œuvre d'une stratégie pour le développement de la société de l'information dans la Fédération de Russie », le président Medvedev a énuméré les difficultés auxquelles est confronté le pays dans ce domaine.

Première difficulté mentionnée : la transition vers un gouvernement électronique. Celui-ci, s'il était mis en place, pourrait permettre d'accroître la transparence des services gouvernementaux et contribuer à réduire la corruption. Aujourd'hui, ce gouvernement électronique n'est qu'un projet pour l'avenir. « La situation actuelle s'explique notamment par le très faible taux de maîtrise des outils informatiques au sein du grand public et parmi les employés municipaux. Ce n'est pas la seule explication, il y a aussi des raisons financières et organisationnelles. Mais c'est l'obstacle le plus difficile à surmonter, car il touche à la mentalité de la population. Et c'est justement la population qui doit montrer la voie dans ce domaine. Je pense à nos collègues, aux employés de l'administration. Ceci est d'autant plus impératif que la plupart des documents seront proposés sous forme électronique dès 2010. »

Il est un autre problème important, lié au premier : la faible maîtrise de l'informatique, qui concerne toute la population. La disparité entre le volume d'informations disponibles et les possibilités de s'informer a créé au sein de la population russe une inégalité face à l'information, également appelée « fracture numérique ». Le président a reconnu qu'il existait des inégalités entre, d'une part, les populations des grandes agglomérations urbaines qui ont tout loisir d'accéder à Internet et d'utiliser les moyens de communication mobiles, et, d'autre part, les Russes résidant dans de petites communes, qui n'en ont pratiquement pas la possibilité. Le gouvernement a pris les premières mesures pour remédier à cette situation en décidant d'équiper d'ordinateurs et d'une connexion Internet toutes les écoles du pays.

La troisième difficulté, selon les termes du président, concerne la possibilité, pour la population russe, d'accéder à Internet. Il est nécessaire de développer l'accès à Internet à large bande et les technologies associées, et ce défi est avant tout financier. Le gouvernement envisage un système d'aide à l'achat d'ordinateurs pour certaines catégories de la population (étudiants et élèves, par exemple). Un autre aspect de cette question concerne le développement de diverses technologies d'apprentissage à distance, principalement dans les domaines de l'éducation et de la médecine, qui pourraient être particulièrement utiles aux personnes handicapées. Il s'agit notamment de l'accès à des consultations médicales à distance, à la formation à distance et, potentiellement, à de nouvelles opportunités de travail.

21) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220_type82912type82913_204259.shtml

22) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935_type82912type82913_212854.shtml

23) Le Conseil d'Etat est composé des gouverneurs et présidents des territoires formant la Fédération de Russie. D'autres personnes peuvent être nommées au Conseil d'Etat selon l'appréciation du président. Pour de plus amples informations sur cette institution, consulter cette page en anglais : <http://eng.kremlin.ru/articles/council.shtml>

Le quatrième problème concerne l'élaboration de « normes nationales d'accessibilité ». Une norme de ce type a été adoptée dans le cadre des efforts déployés pour connecter les écoles à Internet, au titre d'un projet national intitulé « Education ». Le président estime qu'il est nécessaire d'élaborer et d'adopter des normes comparables pour tous les secteurs clés, et notamment pour un certain nombre de services télévisés et radiophoniques.

L'amélioration des liaisons d'infrastructures constitue le cinquième défi majeur qui attend le gouvernement. A cet égard, ce dernier doit promouvoir et privilégier le développement de satellites de communication civils en orbite, de satellites de radiodiffusion et de satellites permettant la conversion du spectre des fréquences radiophoniques, lesquels sont essentiels pour la mise au point des technologies de demain²⁴. La question des contraintes liées aux infrastructures, et notamment celle de la conversion du spectre des fréquences radiophoniques, est à l'ordre du jour depuis 2006. En la matière, il est nécessaire que les responsables des ministères concernés élaborent un modèle permettant d'harmoniser la coopération entre leurs services, ce qui pourra être effectué à un niveau interministériel ou en organisant des réunions au sein du gouvernement²⁵. A en croire Dmitry Medvedev, il est évident que ce processus nécessite l'engagement total non seulement de l'Etat, mais aussi du secteur tout entier.

Enfin, la sécurité demeure l'un des problèmes en suspens dans le développement des technologies de l'information. Selon Medvedev, le gouvernement doit permettre à tous les utilisateurs d'effectuer des opérations sur Internet en mode sécurisé et mettre en place un système garantissant la confidentialité des secrets de l'Etat, mais aussi des informations commerciales et personnelles²⁶.

La mise en œuvre de la « stratégie de développement pour la société de l'information », devenue loi par le décret présidentiel du 7 février 2008, requiert que cet ensemble de tâches soit mené à bien²⁷. Elle prévoit notamment d'assurer un accès à Internet à large bande pour 75 % des foyers russes d'ici à 2015.

En novembre 2008, une instance de coordination spéciale a été créée par décret présidentiel, le Conseil présidentiel pour le développement de la société de l'information. La raison invoquée pour sa création, pour reprendre les termes du président, est le retard « terrible » qu'affiche la Russie dans ce domaine au regard de tous les indicateurs importants, par comparaison avec les pays les plus développés²⁸.

Plus problématique encore, le fossé entre la Russie et les pays les plus avancés ne se réduit pas. En témoigne par exemple le classement de la Russie en matière de gouvernance électronique : elle occupait la 56^e place en 2005, la 92^e en 2007. « Qu'est-ce que cela signifie ? », demande Medvedev pour la forme, avant de répondre : « Cela signifie que nous ne disposons même pas d'une gouvernance électronique. Tout cela n'est qu'une illusion²⁹. »

La première réunion du Conseil pour le développement de la société de l'information s'est tenue le 12 février 2009 au Kremlin sous la présidence de Dmitry Medvedev, lequel en a prononcé les remarques introductives. Il a indiqué que la principale mission du conseil et le rôle premier des ministères concernés consistaient à créer, dans les deux années à venir, les conditions préalables d'information et les institutions nécessaires pour que la Russie s'intègre dans la société de l'information mondiale et ce, en dépit des difficultés dues à la crise économique actuelle³⁰.

Le 9 février 2009, à quelques jours de la réunion, le président Medvedev a promulgué la loi fédérale relative à la mise à disposition de l'information sur les activités des organes de l'Etat et des instances de l'autonomie locale (n° 8-FZ), précédemment adoptée par la Douma d'Etat. Le texte entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Le président le considère comme une avancée majeure pour le développement d'Internet et des services en ligne.

24) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220_type82912type82913_204259.shtml

25) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935_type82912type82913_212854.shtml

26) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220_type82912type82913_204259.shtml

27) Le texte du décret est disponible en russe sur : <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html>

28) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935_type82912type82913_212854.shtml

29) Ibidem.

30) Ibidem.

Les principaux objectifs de la nouvelle loi sont la transparence des activités des autorités gouvernementales et municipales, la large utilisation des nouvelles technologies et la mise à disposition du public d'une information complète et objective sur les activités de l'Etat. La loi prévoit la création et la mise à jour régulière de sites Internet officiels des organes de l'Etat et des instances de l'autonomie locale. A cette fin, ces institutions, ainsi que les bibliothèques publiques et les autres lieux ouverts au public, disposeront de points d'accès à Internet. L'article 13 de la loi donne la liste des informations susceptibles d'être diffusées sur Internet. Celle-ci inclut notamment des normes techniques, des informations sur les résultats d'inspections menées par les autorités, des données statistiques, des informations sur les dépenses publiques et les postes à pourvoir. La nature exacte des informations mises à disposition sur les sites Web officiels est cependant déterminée par les autorités propriétaires des sites concernés. Les seuls éléments devant obligatoirement figurer sur les sites Web aux termes de la loi sont l'adresse électronique officielle permettant d'envoyer une demande de renseignements, les heures d'ouverture et les mises à jour des informations³¹.

D'un point de vue doctrinal, le développement d'Internet et des nouvelles technologies dépend de deux vecteurs principaux. Le premier est la « stratégie de développement pour la société de l'information », qui met en évidence les actions les plus urgentes à accomplir (cf. plus haut).

Le second s'incarne dans la « doctrine sur la sécurité de l'information », adoptée le 23 juin 2000 par le Conseil de sécurité de la Fédération de Russie et promulguée par le président d'alors, Vladimir Poutine, le 9 septembre de la même année³². Bien que ce document traite d'un vaste ensemble de questions, du développement du marché national des télécommunications aux problèmes de propriété intellectuelle, une idée clé en ressort : la nécessité d'accroître le contrôle gouvernemental sur le flux des informations en créant un socle juridique permettant ce contrôle.

Bien que ce document défende théoriquement la liberté des médias et l'interdiction de la censure, sa formulation paraît parfois miner ces grands principes. Si l'on en croit la doctrine, les citoyens russes sont actuellement confrontés individuellement à un certain nombre de menaces émanant des médias, notamment « l'utilisation des médias de masse pour restreindre le droit de l'Homme à la liberté de penser », « la propagande de la culture de masse fondée sur un culte de la violence et sur des valeurs allant à l'encontre des normes acceptées par la société russe » et « l'usage impropre de la liberté de l'information » par les médias.

Toujours selon ce texte, les Russes sont confrontés à des menaces plus grandes encore venant de l'étranger, notamment « l'activité des Etats étrangers, des organisations terroristes internationales et des autres entités criminelles, des organisations et groupes qui vont à l'encontre des intérêts de la Fédération de Russie dans le domaine de l'information, et œuvrent à la réduction de l'influence de l'Etat sur la vie de la société, ainsi qu'à la restriction de la capacité économique de l'Etat à protéger les intérêts légitimes des citoyens, de la société et de l'Etat dans le domaine de l'information », et même « la dépendance croissante de la vie spirituelle, politique et économique du pays vis-à-vis des structures d'information étrangères ».

L'avance technologique prise par les pays étrangers et leur capacité croissante à contrecarrer le développement par les Russes de technologies compétitives constituent une autre menace. Pour s'en préserver, la doctrine donne la priorité à la mise au point de technologies nationales d'information et de télécommunications modernes, à la production d'équipements informatiques et de logiciels capables d'accroître la qualité des réseaux nationaux de télécommunications et leur intégration dans les réseaux mondiaux. Bien que la doctrine n'ait aucune valeur juridique, elle est révélatrice des inquiétudes du Kremlin³³. On peut formuler son message comme suit : il s'agit de développer les technologies pour endiguer les influences hostiles venues de l'étranger à l'œuvre en Russie.

31) Pour de plus amples informations sur la loi, cf. « Fédération de Russie : Adoption de la loi relative à l'accès à l'information », par Andrei Richter, IRIS 2009-3:19, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/3/article31.fr.html>

32) Publié dans *Rossiyskaya gazeta* le 29 septembre 2000. Le texte intégral est disponible en anglais sur : http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/project/d2-4.htm

33) Pour une étude de cette doctrine, cf. "Russian Media Policy Likened to Soviet Era", David Hoffman, *The Washington Post*, 14 septembre 2000, A24.

En attendant, selon un récent rapport du gouvernement, « la Russie s'adapte aux dernières tendances mondiales en matière d'Internet, et est à bien des égards leader mondial dans ce domaine³⁴ ». Cette évolution se produit en dépit du « lent déploiement d'Internet », pour citer le même rapport, qui est le principal facteur freinant non seulement le développement du marché des contenus numériques, mais aussi celui du marché des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Selon la même source, il se dessine en Russie une nette évolution en faveur d'Internet lorsqu'il s'agit de s'informer sur l'actualité, la Toile étant préférée à la presse ou à la radiodiffusion traditionnelle. Seul 2 % de la population disposant d'un accès à Internet s'informe par la télévision, même si cette dernière demeure le principal média en Russie. Les autres utilisateurs d'Internet réservent la télévision au divertissement. A l'inverse, la plupart des utilisateurs recherchent des informations relatives à l'actualité lorsqu'ils vont sur Internet, soit 93 % des 15-24 ans et 98 % des 40-60 ans. Il est difficile de ne pas voir dans ces chiffres une victoire locale d'Internet sur la télévision.

Selon le rapport, les internautes proviennent pour l'essentiel de la frange instruite de la société, disposent de connaissances élémentaires concernant Internet, ont le temps et les moyens financiers nécessaires pour s'adonner à ce passe-temps, et ont le désir de consulter des médias indépendants et d'opinions souvent contradictoires. La plupart du temps, le consommateur d'informations en ligne vit dans un milieu aisé, exerce un métier intellectuel et dispose d'une source de revenus stable. Il s'agit généralement de personnes âgées de 16 à 45 ans ayant suivi un enseignement supérieur professionnel ou universitaire. Elles sont engagées au niveau local et ont leurs propres opinions sur les grandes questions sociales.

Le rapport publié en 2008 par l'Agence fédérale russe pour la presse et les communications de masse constate une forte progression des contenus générés par les utilisateurs sur Internet (blogs ou journaux en ligne). Depuis quelques années, les blogs ne contiennent plus seulement du texte, mais aussi des images et des vidéos. Les services MySpace (qui appartient à l'empire News Corporation de Rupert Murdoch) et YouTube (premier site de vidéos mises en ligne par les utilisateurs, et propriété de Google) sont des projets phares de l'ère du Web 2.0 en Russie.

L'un des facteurs contribuant à la croissance du secteur d'Internet est la mise en place de connexions à large bande dans les grandes villes, ce qui permet de télécharger des contenus « lourds » (films, jeux, logiciels), tandis que les contenus « légers » (musique, livres, etc.) sont diffusés aujourd'hui pour l'essentiel par le biais des téléphones portables, des PDA ou des smartphones. La plupart des utilisateurs russes accèdent encore au réseau au moyen d'une connexion RTC. Les technologies Internet modernes ne commencent à se répandre qu'une fois franchi un certain seuil de fréquentation : pour accélérer la généralisation de l'utilisation d'Internet, il est donc nécessaire de remplacer les connexions RTC par des accès à large bande.

En 2008, la société de presse Independent Media Sanoma Magazines et l'entreprise WapStart ont mis en ligne une version mobile de l'édition russe du magazine *Cosmopolitan*, disponible sur wap.cosmo.ru. Grâce à leur téléphone portable, les lecteurs du magazine ont la possibilité de consulter les numéros de la publication (actualité, articles, publicités, tendances mode), mais aussi d'exprimer leur opinion sur des forums. Ils peuvent commenter les contenus, participer à des votes, des sondages et des concours, télécharger des contenus gratuits, etc.

Tenant compte de son format mobile, les développeurs ont ajouté un service photoblog à la structure du site wap, afin de permettre aux visiteurs de mettre en ligne des photos ou des images depuis leur téléphone et de participer à un vote pour désigner les meilleurs contenus. Les « visiteurs wap » enregistrés se voient proposer des services personnalisés sur leur téléphone, sous forme de SMS. Ils peuvent ainsi demander les prévisions météorologiques pour une ville particulière ou recevoir un horoscope quotidien, et même un horoscope personnalisé.

Dans la foulée de *Cosmopolitan*, le magazine *Maxim* a lancé en 2009 un service vidéo sous le nom de Maxim TV³⁵.

34) Cf. *Russian Periodical Press Market: 2008 - Situation, Trends and Prospects*, rapport de l'Agence fédérale russe pour la presse et les communications de masse, Moscou, mars 2008, p. 75. La version anglaise du rapport est disponible sur : <http://www.chtenie-21.ru/readers/news/2324>

35) Cf. *Российский рынок периодической печати. Состояние, тенденции и перспективы развития 2009 – Russian Periodical Press Market: Situation, Trends and Prospects – 2009*, rapport de l'Agence fédérale russe pour la presse et les communications de masse (édité par Vladimir Grigoriev), Moscou, 2009, p. 32, disponible (en russe) sur : http://www.fapmc.ru/files/download/Press2009_Block+AF_New!.pdf

Toutefois, si les communications mobiles progressent avec un certain succès en Russie, il n'en va pas de même pour le déploiement des ordinateurs et d'Internet. Selon les chiffres les plus récents publiés par le ministère russe de l'Information et des Communications de masse, seuls 25 millions d'habitants (18 % de la population) utilisent Internet assez régulièrement. Les statisticiens d'Internet World Stats donnent une estimation quelque peu supérieure de l'utilisation d'Internet en Russie, à 19,8 %³⁶.

Par comparaison, selon les mêmes données d'Internet World Stats, l'utilisation d'Internet au Belarus se monte à 56,3 %, soit plus qu'en France (54,7 %). Parmi les ex-républiques soviétiques, l'Estonie est en tête (avec 57,8 %). La Russie se classe cinquième, derrière la Lettonie et la Lituanie, mais devant la Moldavie, l'Ukraine et les anciennes républiques soviétiques du sud du Caucase et d'Asie centrale. Pour citer le rapport gouvernemental, il est trop tôt pour parler d'Internet « dans certains villages russes qui ne sont pas encore cartographiés³⁷ ».

Parmi les nombreuses évolutions ayant transformé Internet depuis l'an 2000, le rapport 2008 sur les médias de masse retient cinq grandes tendances. Leur effet est déjà perceptible et elles pourraient à l'avenir bouleverser Internet jusqu'à le rendre méconnaissable :

- Le début du XXI^e siècle a vu la généralisation, sur le réseau mondial, des moteurs de recherche, lesquels ont permis à la publicité et au spamming d'envahir Internet.
- A la suite de l'essor des contenus générés par les utilisateurs et de l'émergence de systèmes d'analyse comportementale, Internet a pris un caractère plus communautaire.
- Les nouvelles technologies permettent désormais de diffuser des contenus par le biais de réseaux d'échange de fichiers ; la popularité de ces derniers inquiète les médias traditionnels et est à l'origine d'une guerre à grande échelle contre le piratage.
- Les utilisateurs ont tendance à prendre leurs distances avec les logiciels traditionnels et coûteux de type Microsoft Office, pour adopter des logiciels communautaires gratuits comme ceux proposés par Google.
- Des millions d'utilisateurs s'échappent de façon croissante dans les univers virtuels et, réciproquement, la réalité virtuelle tend à envahir le monde réel³⁸.

e. Position de la Russie vis-à-vis de la Convention sur la télévision transfrontière

La Russie est membre du Conseil de l'Europe. Le 4 octobre 2006, le ministre des Affaires étrangères Sergueï Lavrov a signé au nom de la Fédération de Russie la Convention européenne révisée sur la télévision transfrontière (CETT). Cet événement a été suivi d'un séminaire organisé à Moscou « pour la forme » et sponsorisé par le Conseil de l'Europe et le Gouvernement russe. Depuis, les seules mesures de ratification rendues publiques l'ont été par le ministère de la Culture et des Communications de masse (devenu depuis le ministère des Communications et des Communications de masse) à la fin de l'année 2007. Le ministre avait alors élaboré deux projets de loi au nom du Gouvernement de la Fédération de Russie, lesquels devaient être ultérieurement présentés à la Douma d'Etat.

Le premier projet proposait d'apporter des amendements aux lois relatives à la publicité et aux médias de masse. Il suggérait en particulier d'adapter aux dispositions de la convention le cadre juridique applicable à la publicité, au téléshopping et au parrainage dans les programmes radiodiffusés (concernant leur fréquence, leur espacement, les restrictions, etc.). La loi relative aux médias de masse a été amendée par l'instauration d'une séparation (sur le plan juridique) des activités de transmission et de retransmission, ainsi que de restrictions portant sur le parrainage. Il a en outre été proposé de modifier la définition du droit de réponse³⁹. Dans l'ensemble, les lois russes ne se différencient guère des dispositions de la convention, et pourraient facilement être harmonisées avec la CETT⁴⁰.

36) Cf. *Russian Periodical Press Market: 2008 - Situation, Trends and Prospects*, rapport de l'Agence fédérale russe pour la presse et les communications de masse, Moscou, mars 2008, p. 79. La version anglaise du rapport est disponible sur : http://www.fapmc.ru/files/download/445_file.doc

37) Ibidem.

38) Cf. *Russian Periodical Press Market: 2008*, op. cit. p. 80-81.

39) Cf. le texte (en russe), disponible sur : <http://medialaw.ru/publications/zip/162/4.htm>

40) Cf. par exemple Рихтер А. Последствия присоединения РФ к Европейской конвенции по трансграничному телевидению (ЕКТТ) и Протоколу поправок. *Телефорум* (Москва), 2001, n° 10-11. <http://broadcasting.ru/articles2/humanit/tv-bez-granic>

Le second projet de loi devait permettre de ratifier la convention. Il prévoyait une réserve quant à la réglementation de la publicité pour les produits alcoolisés, indiquant que celle-ci serait conforme aux lois relatives à la publicité de la Fédération de Russie (plus strictes que les dispositions de la CETT)⁴¹. Les deux textes devaient entrer en vigueur après leur adoption et leur publication au Journal officiel, au plus tôt le 1^{er} janvier 2009. Le gouvernement n'a pas encore examiné ces projets de loi – ou n'en a en tout cas pas fait état publiquement. Ils n'ont pas été présentés à la Douma d'Etat. Le ministre de la Culture et des Communications de masse qui en était à l'origine a été démis de ses fonctions en 2008 et à ce jour, il n'existe aucun projet concret prévoyant la ratification de la convention dans un avenir proche. Ceci est peut-être dû, entre autres, au fait que le secteur télévisuel refuse de se voir imposer des limites au nom de règles échappant à son influence et à son contrôle, notamment dans les domaines de la publicité et du parrainage, et tout particulièrement en temps de crise.

2. Notions clés de la réglementation et interprétation

a. Liberté de radiodiffusion

Le droit ordinaire russe définit très peu de principes et de concepts en ce qui concerne les médias audiovisuels. L'article 29 de la constitution adoptée par référendum national le 12 décembre 1993 dispose que « chacun a le droit de rechercher, d'obtenir, de transmettre, de produire et de diffuser librement des informations par tout moyen légal ». C'est là la principale définition de la *liberté d'information* dans le système juridique russe. Le même article affirme : « La liberté de l'information de masse est garantie. La censure est interdite⁴². » La « liberté de l'information de masse » peut être comprise comme le droit de rechercher, d'obtenir, de transmettre, de produire et de diffuser librement des informations de masse par tout moyen légal. Comme on l'a noté plus haut (I.1.b), « l'information de masse » est quant à elle définie dans la loi relative aux médias de masse comme les « messages et documents imprimés, sonores et audiovisuels destinés à un nombre illimité de personnes » (article 2)⁴³.

La constitution ne fait pas spécifiquement référence à la radiodiffusion télévisée dans ce contexte, ni dans aucun autre. L'ensemble du cadre juridique régissant le système de radiodiffusion s'appuie donc sur les dispositions de la loi relative aux médias de masse (1991). Comme on l'a signalé plus haut, la loi définit plus particulièrement le *média de masse* comme « un programme [...] télévisé ou vidéo, [...] ou toute autre forme de diffusion périodique d'informations de masse ». La diffusion des produits des médias de masse est définie entre autres comme « la radiodiffusion de... programmes télévisés » (article 2).

b. Compétence vis-à-vis des services de médias audiovisuels émanant de pays tiers

L'article 54 (diffusion d'informations étrangères) de la loi relative aux médias de masse affirme en particulier que « les citoyens de la Fédération de Russie se voient garantir un accès sans entrave aux reportages et aux contenus des médias de masse étrangers ». Le même article dispose également que « la réception de programmes télévisés diffusés en direct ne saurait être soumise à aucune restriction, exception faite des cas prévus par les traités et conventions interétatiques conclus par la Fédération de Russie⁴⁴ ». En d'autres termes, la diffusion télévisée « en direct » ne peut être interrompue, sauf s'il existe un accord de ce type, or la Russie n'est partie à aucun traité ni aucune convention de la sorte.

c. Développement de la radiodiffusion

La résolution n° 1700-r adoptée par le Gouvernement de la Fédération de Russie le 29 novembre 2007 a marqué l'adoption d'un « cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie pour la période 2008-2015 »⁴⁵. Ce document a été élaboré par les hautes instances de la commission gouvernementale pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, présidée alors par Dmitry Medvedev en sa qualité de premier vice-premier

41) Cf. le texte (en russe), disponible sur : <http://medialaw.ru/publications/zip/162/5.htm>

42) <http://constitution.ru/fr/part2.htm>

43) Cf. http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html

44) Ibidem.

45) Cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie pour la période 2008-2015 (*Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 — 2015 годы*), disponible en russe sur : <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089>

ministre du gouvernement. La commission, toujours en activité aujourd'hui, avait été créée par la résolution n° 304 du gouvernement, adoptée le 22 mai 2006, et avait reçu le mandat de coordonner les activités des différents ministères, des services gouvernementaux et des autres parties prenantes en vue du passage à la télévision numérique⁴⁶.

L'importance de ce cadre conceptuel s'est traduite par un projet de loi très détaillé visant à amender la loi relative aux médias de masse, élaboré en 2009 par un groupe d'experts présidé par l'un des vice-présidents de la Douma d'Etat représentant le parti politique au pouvoir Russie unie. Ce projet vise à modifier certaines conceptions clés de la loi relative aux médias de masse. Par un curieux détournement de la logique législative, ce projet de loi a notamment été justifié par la nécessité de mettre en conformité une loi parlementaire existante avec le cadre conceptuel émanant du gouvernement⁴⁷.

Le cadre conceptuel vise à permettre aux citoyens de jouir pleinement de leur « droit constitutionnel d'obtenir des informations socialement importantes ». Le passage au numérique de la télévision et de la radio analogiques d'ici 2015 est considéré comme le principal instrument du développement de la radiodiffusion.

La résolution du Gouvernement de la Fédération de Russie « relative au modèle du Programme fédéral ciblé de 'développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie sur la période 2009-2015' » prévoit l'allocation d'un montant maximal de 76 366 millions de RUB, prélevés sur le budget fédéral, pour sa mise en œuvre. Le document de réflexion se propose de moderniser 6 500 unités de télécommunication en vue d'une diffusion numérique.

Le passage à la télévision numérique sera mis en œuvre progressivement dans cinq zones successives, de l'Extrême-Orient à la partie européenne de la Russie, en accordant une attention particulière aux régions frontalières de pays étrangers. Le basculement se fera lorsque plus de 90 % des foyers disposeront d'un récepteur numérique qu'ils auront acquis individuellement à leurs frais⁴⁸.

d. Partenariat entre le gouvernement et le secteur privé

L'idéologie présidant au développement du secteur audiovisuel dans la Fédération de Russie est identique à celle qui régit les autres branches de l'économie nationale et peut être définie comme un partenariat entre l'Etat (ou le gouvernement) et l'économie privée.

Le cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion sonore et télévisée dans la Fédération de Russie sur la période 2008-2015 précise : « La construction des réseaux de radiodiffusion télévisée sera réalisée sur la base de financements apportés par les acteurs du marché ; le gouvernement élaborera un cadre juridique acceptable, rédigé dans une langue accessible et satisfaisant aux demandes des radiodiffuseurs, des opérateurs et des consommateurs de services de radiodiffusion télévisée. » En d'autres termes, il est prévu que les infrastructures et les réseaux nécessaires au développement de la télévision et de la radio numérique soient construits aux frais des sociétés du secteur de la communication, tandis que le gouvernement assumera la responsabilité d'élaborer le socle législatif nécessaire à ce développement. La tâche du gouvernement consistera à rédiger les amendements aux trois lois (sur l'octroi de licences, sur les communications et sur les médias de masse) et à adopter une série de résolutions.

Les économistes le confirment, le Gouvernement de la Fédération de Russie a opté dans son cadre conceptuel pour ce modèle de partenariat avec le secteur privé alors même que beaucoup d'acteurs influents du secteur (notamment la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS), entreprise unitaire de l'Etat fédéral) espéraient obtenir des fonds pour la modernisation des infrastructures terrestres servant à la diffusion des signaux télévisuels⁴⁹. Comme l'a montré la suite des événements, RTRS sera toutefois à la tête de l'un de ces partenariats (voir ci-après).

46) Le texte de la résolution est disponible en russe sur :

<http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2006/05/25/4260828.htm>

47) Le texte du projet de loi assorti d'un mémorandum est disponible en russe sur : <http://ruj.ru/2009/090504-10.htm>

48) Cf. « Fédération de Russie : Adoption par le gouvernement de l'avant-projet de passage au numérique », par Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18.

49) *Digital Television in Russia*, publié par Groteck Co., Ltd. pour l'Observatoire européen de l'audiovisuel, Moscou, 2008, p. 49. Si le Gouvernement russe souhaite financer un projet, il commence par élaborer et confirmer un « cadre conceptuel », puis un programme fédéral ciblé, auquel il alloue ensuite des financements. Le cadre conceptuel du programme fédéral adopté en décembre 2008 par la Commission gouvernementale sur la radiodiffusion télévisée a été mis en application par le gouvernement le 21 septembre 2009. Il ne s'agit pas encore du programme ciblé définitif.

e. Un même mode d'octroi de licences pour tous les services de médias audiovisuels

L'octroi de licences demeure le principal instrument de la politique de l'Etat en matière de radiodiffusion. La branche exécutive du pouvoir continuera à assumer ce rôle. Il n'y a pas de limite quant au nombre de licences octroyées à un radiodiffuseur donné, mais le spectre permettant l'attribution des autorisations de diffuser est quant à lui limité (voir ci-après). Le Cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion sonore et télévisée dans la Fédération de Russie sur la période 2008-2015 souligne que pour atteindre cet objectif, le gouvernement devra en particulier « définir des règles uniformes d'octroi de licences en matière de radiodiffusion malgré les disparités existant entre les méthodes et les technologies de transmission ». Lors de l'adoption du cadre conceptuel par la commission sur le développement de la radiodiffusion télévisée et sonore le 7 novembre 2007, Leonid Reyman, qui était alors le ministre des Technologies de l'information et des Communications, a souligné le caractère universel dudit cadre, lequel ne requiert pas l'adoption de règles distinctes pour les différentes technologies de transmission des signaux. Cette approche s'inscrit dans un calendrier particulièrement favorable, compte-tenu de l'apparition de nouveaux services permettant la diffusion des signaux télévisés, qu'il s'agisse d'Internet ou des réseaux mobiles de troisième génération⁵⁰.

L'uniformité des règles présidant à l'attribution des licences est donc fondamentale à cet égard. Ces règles ont été élaborées par le ministère des Technologies de l'information et des Communications (autre appellation antérieure de l'actuel ministère des Communications et des Communications de masse) en 2008 sous forme de projet de loi amendement les lois fédérales « relative à l'autorisation de certains types d'activités », « relative aux communications » (pour de plus amples informations sur ces lois, voir ci-après) et « relative aux médias de masse »⁵¹. Pour l'essentiel, le projet de loi prévoyait d'ajouter à ces lois différents articles issus de la réglementation gouvernementale relative à l'octroi de licences aux radiodiffuseurs. Il n'a pas encore été approuvé par le gouvernement et on ignore actuellement quel sera son sort.

f. Obligation de distribution (must-carry)

Jusqu'à une date récente, le droit russe ne prévoyait pas de règles en matière de *must-carry*, exception faite de quelques rares dispositions dans la législation régionale. Le Cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion sonore et télévisée dans la Fédération de Russie sur la période 2008-2015 confie le soin au gouvernement de développer, via tous les types de plateformes, « un bouquet de chaînes socialement importantes » dont la transmission sera obligatoire, mais aussi gratuite pour la population, ou à défaut, proposée à un faible coût. Autrement dit, le gouvernement doit composer un bouquet de programmes soumis au *must-carry* (obligation de distribution) et accepte de couvrir les frais liés à cette transmission. La détermination du coût de retransmission de toutes les autres chaînes relèvera du libre jeu du marché.

La composition de ce bouquet a été déterminée par le gouvernement et approuvée par le Décret du président « sur les stations de radio et les chaînes de télévision nationales obligatoires et gratuites » du 24 juin 2009. Le décret entend « poursuivre les objectifs consistant à garantir la liberté d'information et l'accès, pour toute la population sur l'ensemble du territoire russe, aux informations socialement importantes ». Il énumère les chaînes de télévision et les stations de radio devant être diffusées gratuitement à l'échelle nationale.

Cet ensemble de huit chaînes de télévision nationales gratuites dont la diffusion est obligatoire comporte une chaîne privée, NTV, propriété de Gasprom-Media, ainsi que sept chaînes appartenant à l'Etat : Kultura (chaîne de la culture et des arts), Sport, Vesti (chaîne d'information en continu) et Rossia, lesquelles appartiennent à la Société de radio et de télévision d'Etat panrusse (VGTRK), une chaîne encore inexistante destinée aux enfants et aux adolescents (qui doit être créée d'ici au 1^{er} janvier 2011), Channel One, et Petersburg – Channel 5. Aucune procédure d'appel à candidature ou à concurrence n'a été organisée pour déterminer cette sélection. Aucune explication n'a été fournie concernant, par exemple, la priorité donnée à une chaîne sportive plutôt qu'à une chaîne éducative, ou le choix de NTV parmi tout un éventail de chaînes privées. Aucune place n'a été accordée aux radiodiffuseurs régionaux, à l'exception de la chaîne de Saint-Petersbourg ; toutefois, selon le cadre conceptuel du Programme fédéral ciblé « Développement

50) Le rapport est disponible sur le site du ministère : <http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.6603.html>

51) Cf. le texte du projet de loi, disponible sur : <http://www.medialaw.ru/publications/zip/165/1.htm>

de la radiodiffusion télévisuelle et sonore dans la Fédération de Russie sur la période 2009-2015 », les filiales régionales de RTRS seront autorisées à diffuser des fenêtres d'information locale dans ces programmes⁵².

Le décret présidentiel dispose que la diffusion de ces chaînes sera obligatoire sur tout le territoire russe, et qu'il n'en coûtera rien aux téléspectateurs. Il incombera à la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS), entreprise unitaire de l'Etat fédéral, d'en assurer la transmission. RTRS n'entend partager ce droit avec aucun autre opérateur⁵³.

Dans les faits, ces chaînes de télévision deviendront ainsi des chaînes devant obligatoirement être reprises sur toutes les plateformes de diffusion dans toute la Russie, y compris par câble et par satellite (chaînes *must-carry*). Elles seront regroupées dans un multiplex commun après le passage à la télévision numérique.

Le Gouvernement de la Fédération de Russie sera tenu d'accorder toutes les autorisations nécessaires à ces chaînes de télévision et de subventionner leur diffusion, analogique ou numérique, dans les zones du marché dont la population est inférieure à 200 000 habitants (jusqu'en 2011), ou inférieure à 100 000 habitants (à partir de 2011)⁵⁴.

3. Conditions d'obtention des licences relatives aux services de médias audiovisuels

a. Un système de double licence

A l'instar de l'obligation d'enregistrement des médias (cf. I.3.c) créée par la loi de l'URSS du 12 juin 1990 « sur la presse et autres moyens de communication de masse », l'instauration de licences de radiodiffusion pour la télévision et la radio, concrétisée par le décret sur la démocratisation et le développement de la radiodiffusion sonore et télévisuelle en URSS (cf. I.1.a) pris par le président Gorbatchev, a pu apparaître comme une restriction de la liberté de l'information de masse, toutes les demandes de licences ne pouvant être satisfaites. Toutefois, si l'on considère la lettre et l'esprit des accords internationaux⁵⁵, ainsi que les pratiques des radiodiffuseurs du monde entier, on peut tout aussi bien renverser cet argument. Dans un Etat démocratique, en effet, l'existence d'une procédure d'attribution de licences n'entrave pas en soi la liberté de l'information de masse ; elle peut (et doit) même la promouvoir, car il est dans l'intérêt du grand public que les fréquences soient attribuées aux radiodiffuseurs offrant le meilleur service. L'octroi de licences permet également de s'assurer que les radiodiffuseurs respectent les objectifs d'ordre social définis préalablement, comme la protection des mineurs et la garantie du pluralisme dans le débat et l'information politiques. Il est donc nécessaire que le secteur soit encadré par une réglementation adaptée, afin de trouver la juste mesure entre la liberté de l'information de masse (telle qu'elle est garantie par la Constitution russe) et les autres droits et intérêts légitimes en jeu.

Les autorisations de radiodiffusion en Russie ont une nature duale, en cela qu'il faut obtenir deux licences : l'une, qui permet de diffuser concrètement des programmes de télévision et de radio, et qui est accordée par l'autorité chargée des licences, et l'autre, nécessaire pour utiliser une fréquence de radiodiffusion et octroyée par l'organisme d'Etat qui administre les communications. Aujourd'hui, ces deux autorités font partie du ministère des Communications et des Communications de masse.

52) Cf. « Fédération de Russie : Adoption par le gouvernement de l'avant-projet de passage au numérique », par Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.fr.html>

53) Cf. l'interview donnée par Alexeï Malinin, directeur général de RTRS, au magazine *Itogi* le 3 août 2009, n° 32, disponible sur : <http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html>

54) Cf. « Fédération de Russie : Approbation par le Président des chaînes de télévision et stations de radio soumises à l'obligation de diffusion », par Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article25.fr.html>

55) Cf. par exemple la Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion.

i. Licence de radiodiffusion

Ce premier type de licence est officiellement appelé « permission de radiodiffuser par radio et/ou télévision hertzienne terrestre via un canal radio ». Cet euphémisme s'explique par le fait que le principal texte réglementant l'attribution d'autorisations, à savoir la loi fédérale n° 128-FZ du 8 août 2001 sur l'autorisation de certains types d'activités, n'aborde pas l'octroi de licences de radiodiffusion. Ce texte a remplacé la précédente loi du même nom, adoptée le 16 septembre 1998 et restée en vigueur pendant moins de trois ans. Elle avait instauré une hiérarchie dans la procédure d'octroi des licences en réglementant les éléments fondamentaux de l'octroi d'autorisations d'émettre aux radiodiffuseurs⁵⁶.

Si l'on a souhaité éviter de désigner plus explicitement les licences de radiodiffusion, c'est également parce que la loi sur l'autorisation de certains types d'activités fixe des plafonds quant aux montants pouvant être perçus au titre des licences par l'ensemble des services gouvernementaux. Ces montants sont largement inférieurs à ceux qui sont en réalité imposés par le ministère des Communications et des Communications de masse au titre de ses « permissions ». En désignant ces dernières par un terme autre que « licence de radiodiffusion », le ministère s'évite toute contestation pour infraction à la loi.

Le ministère des Communications et des Communications de masse annonce le montant à percevoir deux mois avant l'appel à concurrence. La perception d'une telle redevance est justifiée par la nécessité d'empêcher les entreprises qui ne seraient financièrement pas en mesure de poursuivre leurs activités de radiodiffusion de prendre part à l'appel à concurrence.

Conformément à l'alinéa 6 du règlement gouvernemental sur le système d'appel à concurrence en matière de radiodiffusion, le montant de la licence dépend des dépenses engagées par le ministère des Communications et des Communications de masse pour les préparatifs techniques, l'entretien de la fréquence concernée et l'organisation de l'appel à concurrence⁵⁷. D'autres composantes du marché de la radiodiffusion sont également prises en compte, telles que le volume de recettes publicitaires attendu et la densité de la population dans les territoires couverts par la fréquence. Les recettes issues des redevances de licences sont actuellement réparties entre le Trésor fédéral (60 %) et le ministère des Communications et des Communications de masse (40 %). Dans les faits, cette somme varie entre 1 000 RUB et 30 millions de RUB (1 EUR équivaut environ à 44 RUB), en fonction de l'audience touchée et du mode de radiodiffusion.

Le ministère consacre ces recettes au financement des travaux de la commission responsable des appels à concurrence (voir ci-après), de la procédure d'agrément des fréquences, du contrôle du respect des conditions liées à l'attribution des licences et de la production de « programmes d'utilité sociale ». Selon un rapport officiel du ministère des Communications et des Communications de masse, le budget fédéral a perçu, entre septembre 2008 et mars 2009, 155,5 millions de RUB au titre des redevances de licences⁵⁸.

ii. Licence de communication

La seconde licence est quant à elle réglementée par la loi fédérale relative aux communications du 7 juillet 2003 (n° 126-FZ). Celle-ci dispose que l'attribution d'une licence de radiodiffusion doit s'appuyer sur une autorisation d'utiliser une fréquence radio accordée par ce qui est aujourd'hui la Commission d'Etat des fréquences radio (GKRCh), également appelée Commission gouvernementale du spectre, et par le ministère des Communications et des Communications de masse⁵⁹. Une fois qu'il a obtenu la première licence (de radiodiffusion), le candidat peut obtenir la seconde (licence de communication) sans passer par une procédure supplémentaire d'appel à concurrence ou d'appel d'offres public.

Le déroulement de la procédure d'octroi des licences peut être résumé comme suit : le ministère des Communications et des Communications de masse « identifie » une fréquence et annonce la tenue d'un appel à concurrence. Le radiodiffuseur ayant remporté la licence de radiodiffusion fait alors une demande de licence de communication, laquelle lui est octroyée automatiquement.

56) Cf. « Fédération de Russie : Adoption d'une nouvelle loi d'autorisation, par Theodor D. Kravchenko et Pavel V. Surkov », IRIS 1998-10:10, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/10/article16.fr.html>

57) Cf. le texte (en russe) sur : <http://base.garant.ru/180606.htm>

58) Cf. « Итоги работы отрасли связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации за 2008 год », disponible sur : <http://www.minkomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>

59) Le texte est disponible (en anglais) sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/communications.htm

b. Instruments juridiques actuels en matière d'octroi de licences de télévision

La réglementation relative à l'octroi de licences a été instaurée par la résolution du Gouvernement de la Fédération de Russie n° 1359 du 7 décembre 1994 comme une mesure de transition visant à réglementer la radiodiffusion en attendant l'adoption d'une loi parlementaire sur la radiodiffusion télévisée et sonore. Découlant du décret du président de la Fédération de Russie n° 2255 du 22 décembre 1993 sur l'amélioration de l'administration de l'Etat dans le domaine des médias de masse⁶⁰, ce texte est toujours en vigueur, bien qu'il soit à plusieurs égards en contradiction avec des décrets et règlements gouvernementaux plus récents portant sur la procédure d'attribution des licences.

Le règlement de 1994 portant sur l'attribution des licences décrit les procédures générales d'octroi des autorisations, énumère les exigences relatives aux candidatures et détaille les raisons pouvant justifier un refus. Il expose également brièvement les moyens pouvant être mis en œuvre par l'autorité de régulation (actuellement le Roskomnadzor) pour superviser les activités des détenteurs de licences et s'assurer qu'ils respectent la loi. Il établit en outre que seules des personnes morales peuvent se porter candidates à une licence de radiodiffusion auprès de l'autorité de régulation.

Ce règlement autorise l'exécutif à organiser des appels à concurrence lorsque plusieurs opérateurs posent leur candidature à l'attribution de la même fréquence ; toutefois, il ne détaille pas tous les aspects de marche à suivre propres à la procédure.

La résolution du Gouvernement de la Fédération de Russie n° 698 du 26 juin 1999 a permis d'avaliser le règlement « sur le système d'appel à concurrence en matière de radiodiffusion »⁶¹, lequel apporte des modifications à la procédure d'octroi des licences. Il instaure une procédure obligatoire d'appel à concurrence pour l'attribution des autorisations dans les villes de plus de 200 000 habitants.

Aux termes de ce règlement, l'organisme chargé de l'attribution des licences est tenu de faire paraître un encart annonçant le futur appel à concurrence dans une publication officielle (actuellement, le quotidien *Rossiskaya gazeta*). L'entreprise qui remporte l'appel à concurrence se voit attribuer à la fois la licence de radiodiffusion et la licence lui permettant d'exercer des activités dans le domaine des communications.

L'adoption de cette procédure d'appel à concurrence pour l'octroi des licences a entraîné la création, en 1999, de la Commission fédérale des concours de la radiodiffusion (CFC), un organe distinct au sein de l'exécutif. Celle-ci a pour objet de garantir la transparence et la sécurité juridique de la procédure.

Selon le rapport officiel pour l'année 2008, le registre tenu par le Roskomnadzor comptait au 1^{er} janvier 2009 4 965 licences, dont :

- télévision hertzienne – 2 705 ;
- télévision numérique – 19 ;
- radiodiffusion par satellite – 14 ;
- radiodiffusion hertzienne et par câble – 2⁶².

c. Enregistrement des entreprises de médias

Outre l'obtention d'une licence de radiodiffusion, un certificat d'immatriculation est exigé de la part des candidats, ainsi qu'un certain nombre de documents prouvant leurs capacités techniques et financières. Aux termes de l'article 8 de la loi relative aux médias de masse, les médias de masse ne peuvent exercer leurs activités qu'après leur immatriculation. La demande d'enregistrement est soumise à l'autorité d'immatriculation et le média de masse est réputé enregistré à dater de l'émission de son certificat d'immatriculation. Le fondateur du média concerné est alors habilité à proposer ses produits et services pendant un an à dater du jour d'émission du certificat. Si la production et la diffusion du média ne sont pas entreprises dans l'année, le certificat est réputé caduc⁶³. La Cour européenne des droits

60) Le texte est disponible (en anglais) sur : <http://base.garant.ru/101763.htm>

61) Le texte est disponible (en anglais) sur : <http://base.garant.ru/180606.htm>

62) L'intégralité du rapport du Roskomnadzor est disponible sur : <http://www.rsoc.ru/docs/20090514160353Lk.pdf>

63) Le texte de la loi est disponible en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html

de l'homme a estimé que les dispositions du droit russe relatives à l'enregistrement des médias constituaient une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁴. Aujourd'hui, le Roskomnadzor est l'autorité d'immatriculation compétente pour tous les médias de masse (au nombre de 100 000).

d. Aspects particuliers du système actuel d'octroi des licences

i. Statut de l'organe chargé des appels à concurrence

Il est généralement admis aujourd'hui que tout organe de l'Etat, quel qu'il soit, habilité à réguler le secteur des médias, doit jouir d'une indépendance totale vis-à-vis du gouvernement et doit être protégé contre toute ingérence de la part du monde politique et des milieux d'affaires. Dans le cas contraire, la régulation des médias peut facilement être détournée au profit d'objectifs politiques ou commerciaux. Trois rapporteurs spéciaux sur le droit à la liberté d'expression notent ce qui suit :

« Toutes les autorités publiques exerçant des pouvoirs réglementaires officiels sur les médias doivent être protégées contre toute ingérence, en particulier de nature politique ou économique, notamment par la mise en place d'une procédure de nomination des membres transparente, à laquelle est associée la population, et qui n'est contrôlée par aucun parti politique en particulier⁶⁵. »

La liberté de radiodiffusion n'empêche pas les pouvoirs publics en Europe ou, dans le cas qui nous intéresse, en Russie, d'octroyer des licences aux sociétés de télévision. Initialement, l'article 30 de la loi relative aux communications de masse prévoyait la création d'une autorité indépendante (la Commission fédérale pour la radiodiffusion) chargée de concevoir et de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière d'octroi de licences de radiodiffusion. Cette commission n'a jamais vu le jour en raison de différends politiques. L'article 30 a lui-même été abrogé en 2004. L'article 31 de la loi a été amendé à la même époque pour redéfinir la commission afin d'en faire « une autorité exécutive fédérale nommée par le Gouvernement de la Fédération de Russie » (il s'agit actuellement du Roskomnadzor). Le Roskomnadzor s'est donc vu conférer le droit d'octroyer des licences s'il l'estime opportun ou d'organiser des mises en concurrence entre les différents candidats en vue d'attribuer des licences⁶⁶.

Les aspects importants que la réglementation doit encore définir concernent l'organisation interne de l'autorité chargée d'attribuer les licences et le choix des pouvoirs qui doivent lui être conférés. Si la loi sur les médias de masse (dans son article 30) prévoyait la création d'une autorité de régulation disposant de larges pouvoirs en matière d'attribution de licences, la loi qui l'a suivie sur la radiodiffusion télévisée et sonore s'est efforcée de limiter ces pouvoirs à simple rôle consultatif. Aux termes d'un projet de loi de 1995, l'autorité de régulation devait se composer de huit représentants, dont deux nommés par le président de la Fédération de Russie, deux par chaque chambre du parlement (Assemblée fédérale) et deux par le gouvernement. Le président russe a opposé son veto à la loi. Le texte suivant consacré à l'autorité d'attribution des licences a franchi le stade de la première lecture en 1997. En 2000, toutefois, au lieu d'être soumis à discussion pour une deuxième lecture, il a été renvoyé par la Douma pour une seconde première lecture, puis rejeté par un vote. Il s'agit là de la dernière tentative en date de légiférer sur la radiodiffusion au sens large au niveau du parlement. En outre, à en croire le cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion sonore et télévisée adopté par le gouvernement, l'exécutif n'attend pas du parlement qu'il élabore une telle loi, ne l'y encourage pas, et à vrai dire, ne l'envisage même pas.

Alors même que l'octroi de licences de radiodiffusion au sens strict (c'est-à-dire celles qui permettent, concrètement, la diffusion de programmes télévisés et radiophoniques), demeure le levier principal de régulation des médias audiovisuels en Russie, la procédure d'attribution de ces licences est définie par des décrets présidentiels et des résolutions gouvernementales, en l'absence d'une loi parlementaire globale sur le sujet.

64) Requête n° 30160/04, jugement du 27 septembre 2007, Affaire *Dzhavadov c. Russie*. Cf.

<http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/viewhbk.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=22389&sessionId=42705602&skin=hudoc-en&attachment=true>

65) Déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Rapporteur de l'OEA pour la liberté d'expression, le 18 décembre 2003. Le texte est disponible en anglais sur le site du Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias sur : http://www.osce.org/documents/rfm/2003/12/27439_en.pdf

66) Le texte de la loi est disponible en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html

Même si le Roskomnadzor reste l'instance compétente en charge des licences pour tous les médias radiodiffusés, la Commission fédérale des concours de la radiodiffusion (CFC) jouait également, jusqu'à une date récente, un rôle très important dans le processus d'octroi des licences aux radiodiffuseurs télévisés.

Les statuts actuels de la CFC (qui réglementent sa composition et ses missions) ont été approuvés le 23 juillet 2008 par une ordonnance du ministère des Communications et des Communications de masse⁶⁷. La CFC est composée de neuf membres. S'y adjoignent, lorsqu'une licence est attribuée pour le territoire d'une province donnée (ou « sujet ») de la Fédération de Russie, des délégués ad hoc issus des instances législatives et exécutives régionales, ainsi qu'un délégué issu des services du représentant du président de la Russie dans le district fédéral concerné. La commission comporte alors douze membres. Les neuf membres permanents, dont le président, sont nommés sur ordre du ministre des Communications et des Communications de masse, à son entière discrétion. Les travaux de la commission se déroulent directement au ministère des Communications et des Communications de masse, lequel fournit le nécessaire soutien technique, financier et administratif.

L'actuelle composition de la CFC a été initialement approuvée le 18 décembre 2007, puis confirmée en septembre 2008. Cinq des neuf membres permanents ont été renouvelés en 2007 : Sergueï Sitnikov (président), actuellement à la tête du Roskomnadzor ; une directrice adjointe du service gouvernemental des communications de masse ; le directeur du Musée russe de Saint-Petersbourg ; le directeur général de la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS) ; enfin un acteur célèbre, actuellement directeur du Théâtre des variétés de Moscou. Les quatre autres membres de la CFC sont : le directeur de l'organisme gouvernemental chargé de la supervision des médias d'Etat et des subventions publiques destinées à la presse (Rospechat) ; un critique de cinéma renommé ; un secrétaire de l'Union russe des journalistes ; enfin, un conseiller russe auprès du directeur général de l'Unesco à Paris.

Un tiers au moins des membres permanents de la CFC doit être renouvelé chaque année. Cette règle, instaurée fin 2007, vise à « améliorer la qualité des travaux de la commission, assurer l'impartialité du vote et permettre l'utilisation la plus efficace possible de la ressource limitée des fréquences attribuées à des fins de radiodiffusion⁶⁸ ». Il est intéressant de noter qu'en dépit de cette clause, la composition de la commission n'a pas été modifiée depuis deux ans.

Pour être indépendantes, les instances en charge des licences et des appels à concurrence doivent mener leurs travaux de façon transparente. La tenue de réunions ouvertes, dont les procès-verbaux doivent être disponibles au grand public et (ou) aux journalistes, joue un rôle clé dans le contrôle exercé par la société sur les décisions prises par des organes aussi importants. Dans la législation, toutefois, aucune disposition n'œuvre en faveur de la transparence. Au mieux, les candidats à l'obtention d'une licence (ou leurs représentants) peuvent être présents lors de l'évaluation des candidatures, dans le cadre d'un appel à concurrence.

Selon un rapport officiel du ministère des Communications et des Communications de masse, entre septembre 2008 et mars 2009, la CFC a décidé d'attribuer 61 licences de radiodiffusion dans le cadre de 75 appels à concurrence⁶⁹. Il s'agissait dans tous les cas de licences pour des services de radio, en raison du moratoire frappant les licences pour la télévision analogique (voir ci-après).

ii. Critères applicables dans les appels à concurrence

La CFC est responsable au premier chef de l'examen des candidatures. Outre les informations techniques et financières fournies par le radiodiffuseur afin de prouver sa capacité à concrétiser sa proposition, la CFC tient principalement compte, pour prendre sa décision, de sa ligne éditoriale. Il s'agit dans les faits d'un plan d'action dans lequel le radiodiffuseur doit conceptualiser et décrire l'éventail de programmes qu'il entend proposer, et présenter une grille prévisionnelle.

67) Le texte est disponible (en russe) sur : <http://medialaw.ru/publications/zip/168/2.htm>

68) « Fédération de Russie : Modification du statut de l'instance en charge de l'octroi des licences », par Andrei Richter, IRIS 2008-2:18, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/2/article29.fr.html>

69) Cf. « Итоги работы отрасли связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации за 2008 год », disponible sur : <http://www.minkomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>

Les critères appliqués par l'instance chargée d'attribuer les licences doivent déterminer si les candidats retenus lors d'un appel à concurrence contribueront aux intérêts de la société et de la liberté de l'information de masse. Mais il est difficile de définir les critères précis permettant d'identifier le « meilleur modèle de radiodiffusion ». La CFC est tenue d'appliquer une série de critères adoptés récemment par le Roskomnadzor :

- les besoins du grand public vis-à-vis de certains programmes ;
- la nécessité de soutenir des projets de télévision et de radio présentant une importance sociale ;
- l'originalité des programmes proposés ;
- une analyse des coûts concernant l'acquisition du matériel de radiodiffusion et de l'équipement des studios, les sources du financement et les conditions de remboursement ;
- une estimation du délai au terme duquel le matériel pourrait commencer à fonctionner.

En règle générale, les instruments de réglementation ne proposent pas toujours – et de loin – une définition claire, détaillée et sans ambiguïté de ces critères⁷⁰. La CFC est ainsi censée promouvoir les programmes « socialement importants », mais ceux-ci ne sont définis dans aucun texte juridique. Si la commission, dans les faits, considère généralement que cette catégorie recouvre les programmes consacrés aux affaires publiques, les émissions culturelles et celles destinées aux enfants, aucune définition officielle n'a été formalisée. En outre, dans la très grande majorité des cas, le ministère de la Communication et des Communications de masse (à l'instar de ses prédécesseurs) a organisé des appels à la concurrence sans spécifier de marché cible particulier pour les modèles de radiodiffusion (selon une politique dite de « radiodiffusion libre »). Cette pratique a été soulignée en 2002 par Mikhaïl Fedotov, qui relevait alors : « Cette [pratique] équivaut de fait à vendre les fréquences, puisque tous les appels à concurrence se déroulent selon un principe de liberté de ligne éditoriale. Quelle est donc, dès lors, la politique de l'Etat en matière d'octroi des licences aux radiodiffuseurs⁷¹ ? » En outre, les membres de la CFC expriment bien entendu des avis relativement subjectifs lorsqu'ils se prononcent sur certains des critères énumérés ; le Roskomnadzor et le ministère, quant à eux, hésitent à établir un ordre de priorité parmi les critères.

La CFC manque en outre de critères établis pour évaluer les propositions financières des candidats. Il est difficile de prévoir le niveau de capitaux nécessaire pour faire fonctionner un service de médias pendant plusieurs années. De surcroît, l'instabilité financière dont souffre la Russie empêche l'instauration de lignes directrices qui permettraient d'orienter le plan d'activité des radiodiffuseurs. Tout ceci est source de subjectivité et fait en outre peser des pressions politiques ou économiques sur l'organe chargé de la mise en concurrence.

En 2000, une étude a été menée en vue de soutenir les radiodiffuseurs russes, en créant un environnement législatif et réglementaire favorable pour l'attribution de licences destinées aux médias de masse électroniques. L'auteur du présent IRIS *Spécial* y a participé au titre de chef de projet. Cette étude a permis de fixer et de décrire dans le détail les critères à appliquer pour sélectionner les candidats dans un appel à concurrence⁷² :

- la contribution apportée à la diversité de la composition de l'actionnariat des médias sur le marché concerné ;
- la prise en compte des intérêts des téléspectateurs ;
- la ligne éditoriale proposée ;
- l'expérience ;
- l'utilisation efficace des fréquences ;

70) Selon l'avocat Sergueï Piankov, « cette question représente l'un des problèmes les plus épineux, car le manque de clarté des critères de sélection du lauréat conduit dans une large mesure à la non-transparence des appels à concurrence, ce qui va à l'encontre des normes édictées par le Code civil de la Fédération de Russie. » Cf. Лицензирование телерадиовещания в Российской Федерации на конкурсной основе: актуальные вопросы теории и практики // Законодательство и практика масс-медиа, № 11, 2005 г.

71) Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М., 2002, p. 210. Mikhaïl Fedotov est par la suite entré à la CFC en sa qualité de secrétaire de l'Union russe des journalistes.

72) Pour le détail, voir Винокуров Г. В., Рихтер А. Г. Предложения для Минпечати: Экономико-методологическое обоснование расчета платы телерадиовещателей за лицензию на вещание // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания (Под ред. А.Г. Рихтера). — М., 2000, p. 104-106.

- le fait de disposer d'un générateur électrique autonome (pour les stations de radio) ;
- la poursuite de la diffusion des programmes existants ;
- l'originalité et l'esprit d'initiative ;
- les programmes radiodiffusés précédemment sur la fréquence considérée.

iii. Ligne éditoriale

Au moment de présenter leur ligne éditoriale dans le cadre de leur candidature, les postulants doivent classer les programmes qu'ils se proposent de diffuser (en indiquant le pourcentage de la durée totale de diffusion ou de rediffusions) au moyen d'une douzaine de catégories énumérées dans le mémorandum de recommandations fourni par le Roskomnadzor. Ces catégories sont les suivantes :

- journaux et émissions d'actualité ;
- actualités spécialisées (consacrées à un sujet ou destinées à un public particulier), y compris les émissions électorales ;
- émissions d'information et d'analyse commentant l'actualité et les nouvelles, qui sont importantes pour le grand public et façonnent l'opinion publique ;
- journalisme social et politique (« publizistik ») ;
- enrichissement culturel (y compris pièces de théâtre) ;
- programmes éducatifs, y compris programmes de formation et documentaires ;
- divertissements pour enfants ;
- sports ;
- musique (y compris concerts et émissions consacrées à la musique) ;
- divertissements, y compris spectacles de cirque, émissions-débats, jeux télévisés, questions-réponses, séries télévisées, programmes érotiques ;
- films de long métrage, y compris séries jusqu'à 12 épisodes ;
- programmes religieux, y compris offices et conférences de théologie⁷³.

Le poids juridique de la ligne éditoriale proposée est tel que sa violation équivaut à une infraction aux autres obligations qui incombent au radiodiffuseur du fait de sa licence (par exemple les caractéristiques techniques de la radiodiffusion ou les interdictions fixées par la législation existante). Toute modification de la ligne éditoriale déclenche nécessairement l'émission d'une nouvelle licence, ou la modification de la licence existante (voir ci-après). La plupart des radiodiffuseurs changent régulièrement leurs grilles de programmation (en particulier à la radio), si bien que cette nécessité de rééditer ou de modifier la licence restreint nettement les activités des radiodiffuseurs, lesquels sont obligés de demander la modification de leur licence dès qu'ils décident de modifier leur programmation.

iv. Durée de la licence

En Russie, comme ailleurs dans le monde, le droit d'utiliser une fréquence donnée pour la télévision ou la radio (ou, du reste, à toute autre fin) est accordé pour une période définie. Au vu de la rareté du spectre électromagnétique, tous les acteurs souhaitant diffuser leurs programmes ne peuvent pas entrer sur le marché, et ne le pourront pas à l'avenir. En outre, les fréquences radio utilisent l'espace aérien appartenant au grand public. Par conséquent, le droit de les exploiter est temporaire.

Outre les critères de sélection présidant à l'attribution des fréquences, il est important, pour un système de médias démocratique, de contrôler la façon dont les radiodiffuseurs en font usage, quelle est l'indépendance de l'organe d'attribution des autorisations, et enfin quelles sont la durée des licences et les conditions de leur renouvellement.

Il est plus difficile à un radiodiffuseur titulaire d'une licence courte d'amortir son investissement initial ; en outre, si la prolongation ou le renouvellement de l'autorisation est incertain, le média se retrouve extrêmement dépendant de l'instance d'octroi des licences. Si l'on garde à l'esprit que cette instance est

73) Cf. http://www.rsoc.ru/docs/Pojasnenija_k_blanku_Programmnaja_koncepcija_veshhanija_23.09.09.cmsc/upload/documents/20070918202741jX.doc

elle-même rattachée à l'Etat, que les critères d'attribution sont vagues et que la loi ne favorise pas les radiodiffuseurs existants, il apparaît qu'une licence courte rend les radiodiffuseurs commerciaux dépendants des opinions politiques des cercles du pouvoir.

Les licences courtes nuisent non seulement aux intérêts économiques des radiodiffuseurs mais aussi – et c'est plus grave – au développement de la liberté de l'information de masse. Ceci n'est pas seulement le fait des liens de dépendance que l'on vient de mentionner entre les radiodiffuseurs et l'Etat. Une planification à long terme et des investissements lourds dans la production et l'achat de programmes sont nécessaires pour créer une relation stable avec les téléspectateurs. Pour entretenir ces liens de confiance, le radiodiffuseur s'efforce de répondre à la demande du mieux qu'il le peut, principalement en développant la pluralité de l'information, la diversité idéologique et un journalisme d'un grand professionnalisme.

Il n'est pas surprenant, par conséquent, que le secteur plaide en faveur d'une extension de la durée actuelle des licences, lesquelles sont au maximum de cinq ans. Ainsi, Edouard Sagalaïev, président de l'Association nationale russe des radiodiffuseurs (NAT), a déjà réclamé à plusieurs reprises la fixation de règles précises et transparentes ; il considère que l'obtention de licences plus longues doit être un objectif de première importance, car la limite actuelle de cinq ans ne permet d'obtenir aucun résultat commercial substantiel dans le secteur des médias. Au nom du secteur, il préconise de porter à dix ans la durée maximale des licences⁷⁴.

Bien entendu, la question de la durée des licences n'aurait pas une telle importance si leur renouvellement n'était pas suspendu à des exigences aussi excessives que vagues. « La procédure de renouvellement des licences demeure l'aspect le plus controversé de la législation russe relative à la radiodiffusion depuis 1991 », affirme la chercheuse Yana Sklyarova⁷⁵. La loi relative aux médias de masse ne comporte aucune disposition encadrant cette procédure ; le règlement de 1994 relatif à l'attribution d'autorisations évoque « l'ordre établi » présidant au renouvellement des licences et recommande à l'organe chargé des appels à concurrence « de tenir compte de l'opinion du public quant à la qualité des programmes » des radiodiffuseurs en exercice.

La pratique habituelle adoptée par l'organe chargé de l'attribution des licences (Roskomnadzor) consiste à renouveler « automatiquement » les licences existantes, bien qu'il n'ait officiellement aucune autorité légale pour le faire. Lorsque l'autorité chargée d'enregistrer les médias de masse (qui est également le Roskomnadzor) émet des avertissements ou signale une infraction à l'article 4 de la loi relative aux médias de masse, lequel proscrit toute utilisation abusive de la liberté d'information de masse (pour de plus amples informations à ce sujet, voir ci-après), ce renouvellement automatique devient problématique, voire impossible.

Selon le rapport officiel publié par le Roskomnadzor pour 2008⁷⁶, au cours de cette année, l'autorité a été sollicitée à 3 651 reprises sur différentes questions relatives à l'attribution des licences. En réponse, le Roskomnadzor a réémis, accordé ou modifié 2 475 licences (ou les a complétées) pour la radiodiffusion télévisée et radiophonique. Sur ces 2 475 licences, 539 ont fait l'objet d'un renouvellement et 1 242 ont dû être réémises ou amendées. Selon le rapport, la plupart des requêtes récentes portant sur la réémission des licences étaient en fait des demandes adressées par les radiodiffuseurs en vue de pouvoir réduire temporairement les volumes diffusés en raison de leur situation financière et économique critique (or une modification du nombre d'heures de radiodiffusion impose officiellement une réémission de la licence). Les autres raisons justifiant l'apport de modifications à la licence étaient les suivantes : changement du nom de l'entité juridique ; transfert d'une licence à une autre entité juridique ; changement d'adresse du radiodiffuseur ; modification de la capacité de l'émetteur et de sa zone de radiodiffusion ; changement de ligne éditoriale.

74) *Независимая газета*, 3 марта 2006.

75) Sklyarova Ya. (du Centre de droit et de politique des médias de Moscou), "The Russian System of Licensing of Television and Radio Broadcasting", op. cit.

76) Le rapport est disponible en intégralité sur : <http://www.rsoc.ru/main/about/960/>

v. Transfert d'une licence

L'application des règles en vigueur sur le transfert des licences de radiodiffusion pose plusieurs problèmes. Ainsi, l'alinéa 13 du règlement de 1994 relatif à l'attribution d'autorisations rend illégal le transfert d'une licence à toute autre entité sans l'autorisation préalable de l'instance de régulation (l'article 31 de la loi relative aux médias de masse dispose de même) ; cependant, le texte ne définit pas la notion de transfert. Aux yeux du gouvernement, un transfert consiste en un changement de l'entité juridique dépositaire de l'autorisation de radiodiffuser, mais on ignore par exemple si la réorganisation d'une telle entité pourrait tomber sous le coup de cet alinéa. Selon les dispositions de la loi relative aux médias de masse, en revanche, une fois obtenue l'autorisation de transfert auprès de l'autorité de régulation, le transfert d'une licence est semble-t-il recevable dans tous les cas.

vi. Révocation d'une licence et jurisprudence

L'article 32 de la loi relative aux médias de masse précise les raisons pouvant potentiellement conduire à la révocation d'une licence (voir ci-après)⁷⁷. Il s'agit notamment des infractions commises aux conditions prévues par la licence et du recours à d'autres pratiques illicites, car l'une des exigences principales fixées par la licence est le strict respect, par le radiodiffuseur, « de toute loi en vigueur ». La licence ne peut être révoquée qu'au terme d'un avertissement écrit de l'autorité en charge des licences. Cette notification exige généralement du radiodiffuseur qu'il mette un terme à ses infractions et renonce à toute autre pratique illicite.

En 2008, l'autorité en charge des licences (Roskomnadzor) a établi l'existence de 145 cas d'infraction aux conditions des licences et à la « loi en vigueur » de la part des radiodiffuseurs. Elle a émis des avertissements en conséquence.

Ces différents cas peuvent être détaillés comme suit :

- infraction à la ligne éditoriale – 90 avertissements ;
- absence de diffusion pendant une période donnée – 52 avertissements ;
- infraction à l'article 4 de la loi relative aux médias de masse – 2 avertissements ;
- autres infractions au droit des médias de masse – 1 avertissement.

Courant 2008, sept détenteurs de licences de radiodiffusion se sont vu retirer leur autorisation de radiodiffusion au titre d'infractions mineures aux conditions fixées par leur licence⁷⁸.

Le Roskomnadzor est aussi l'instance chargée de l'enregistrement de tous les médias de masse et contrôle en outre le respect par ceux-ci de la loi relative aux médias de masse. Selon le rapport officiel publié par le Roskomnadzor pour 2008⁷⁹, le service fédéral a émis 47 avertissements écrits aux différents médias au titre d'infractions à l'article 4 de la loi relative aux médias de masse (« inadmissibilité de toute utilisation abusive de la liberté d'information de masse »). Le seul avertissement adressé à un radiodiffuseur télévisé au cours de l'année concernait la chaîne moscovite 2x2. Celle-ci avait diffusé les dessins animés américains *Happy Tree Friends* et *The Adventures of Big Jeff*, dont il a été considéré qu'ils faisaient l'apologie du culte de la violence et de la cruauté. En cas de répétition d'une infraction à l'article 4, puis d'une troisième récidive dans un délai de 12 mois, l'instance chargée de l'enregistrement des médias peut porter l'affaire devant un tribunal et demander le retrait du certificat d'enregistrement du média de masse, ainsi que la fermeture de ce dernier.

Les avertissements émis par le Roskomnadzor ont conduit par le passé à un certain nombre de procès. La chaîne de télévision TV-Tsentr (TVC), basée à Moscou, s'est ainsi vu refuser le renouvellement de sa licence au printemps 2000, après avoir reçu deux avertissements écrits au cours de l'exercice précédent. Le premier avertissement lui avait été adressé en décembre 1999 pour non-respect de la réglementation électorale, tandis que le second sanctionnait un changement de l'adresse de la société dont l'autorité en charge des licences n'avait pas été officiellement avisée. En mai 2000, TVC s'est pourvu en appel devant

77) Le texte de la loi est disponible en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html

78) Cf. le rapport officiel, disponible sur : <http://www.minkomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>

79) Cf. le texte intégral du rapport, disponible sur : <http://www.rsoc.ru/main/about/960/>

le tribunal d'arbitrage de Moscou, lequel a déclaré ces avertissements officiels nuls et non avenue. Depuis, de nombreuses requêtes visant à faire annuler ce type de décisions ont été déposées auprès des tribunaux, mais TVC demeure l'un des rares radiodiffuseurs qui aient été en mesure d'obtenir une décision de justice déclarant illégal un avertissement écrit émis par une instance gouvernementale. L'instance chargée de l'enregistrement des médias a par ailleurs eu l'occasion d'affirmer que l'existence d'un état de fait donnant lieu à un tel avertissement démontrait à elle seule la réalité de l'infraction, quel que soit le résultat d'une procédure ultérieure⁸⁰.

Le cas de Parus-TV revêt une importance particulière, car il concerne à la fois un transfert de licence de radiodiffusion à une autre entité et des avertissements émis par l'instance en charge des licences. Parus-TV, société fermée, a fondé la chaîne Obyedinyonnoe televidenie (télévision unifiée), diffusée par voie terrestre depuis 2003 à Saint-Pétersbourg et dans ses environs. Elle était affiliée au groupe de télévision Rambler. Sa licence de diffusion lui avait été accordée le 16 avril 2003 pour une durée de cinq ans. Selon sa ligne éditoriale, 90 % de son temps d'antenne devait être confié à la société de télévision moscovite Rambler-Teleset.

Rambler-Teleset a commencé à émettre à travers sa propre chaîne terrestre le 3 janvier 2005. Ceci a conduit à l'annulation du contrat d'affiliation liant la société à Parus-TV. Cette dernière a alors conclu un nouvel accord d'affiliation avec la chaîne TV-Tsentr (TVC) et a commencé à émettre ses programmes à la même date, c'est-à-dire le 3 janvier 2005. Conformément à la loi, dans le mois suivant ce changement de ligne éditoriale, Parus-TV a sollicité l'instance en charge des licences (qui portait alors le nom de Rosokhrankultura), afin que celle-ci prenne en compte ce changement. Le dossier de requête, qui se composait au total de 41 pages, était accompagné des formulaires et des explications requis. L'autorité en charge des licences a par la suite présenté les éléments du dossier à la CFC, laquelle a recommandé au Rosokhrankultura, le 29 juin 2005, de procéder aux modifications nécessaires des conditions de la licence. Plus tard, au cours de la procédure judiciaire, l'autorité en charge des licences n'a cependant pas pu produire la moindre preuve indiquant qu'elle avait effectivement procédé à ces modifications. Entre-temps, le 11 avril 2005 et le 1^{er} juin 2005, le Rosokhrankultura a émis deux avertissements écrits successifs à destination de Parus-TV, au motif que cette dernière avait enfreint les dispositions de sa licence en diffusant des programmes de TV-Tsentr en lieu et place de la programmation de Rambler-Teleset. Les deux avertissements exigeaient un retour au statu quo ante sous 30 jours.

Parus-TV a immédiatement contesté les avertissements devant le tribunal d'arbitrage de Moscou, mais a perdu le procès, de même que l'appel déposé devant la neuvième chambre de la cour arbitrale d'appel de Moscou. En 2006, le tribunal fédéral d'arbitrage de la région de Moscou (cour de cassation) a invalidé les décisions des juridictions inférieures et a renvoyé l'affaire en première instance (devant le tribunal d'arbitrage de Moscou). Le juge du tribunal d'arbitrage de Moscou, dans sa décision du 12 avril 2006⁸¹, a estimé que Parus-TV avait entrepris toutes les actions requises par le droit applicable, et que l'instance en charge des licences avait enfreint les conditions de délai (délai évalué à 6 mois par le tribunal) en statuant sur la requête qui lui était adressée, ce qui équivalait à une absence d'action. Juridiquement parlant, rien ne justifiait que la requête soit présentée à une séance de la CFC, ni que le changement de station réémettrice soit considéré comme un élément essentiel de la licence, puisque la loi ne le prévoyait pas. Le tribunal a estimé qu'« un changement de ligne éditoriale prenant la forme du remplacement de programmes rediffusés par d'autres programmes rediffusés ne saurait conduire à une modification des droits du titulaire de la licence à mener des activités de radiodiffusion télévisée, droits obtenus via une licence adéquate ». Dans ces circonstances, selon le tribunal, rien ne justifiait l'examen de la requête de Parus-TV au titre de la même procédure, comme s'il s'était agi d'une candidature à l'obtention d'une nouvelle licence (c'est-à-dire avec application de la procédure complète d'appel à concurrence). En outre, toujours selon le tribunal, la loi applicable n'imposait pas que les candidats présentent une ligne éditoriale détaillée pour pouvoir participer à un appel à concurrence. Après examen de certains des appels à concurrence organisés antérieurement, la chambre a noté que la seule condition à satisfaire pour l'obtention d'une autorisation de diffuser était la présentation d'une ligne éditoriale globale, libre ou thématique. Dans le cas d'espèce, il s'agissait d'une ligne éditoriale libre sur laquelle le changement de station réémettrice n'avait aucune incidence.

80) Cf. Sklyarova Ya. (Centre de droit et de politique des médias de Moscou), "The Russian System of Licensing of Television and Radio Broadcasting", op. cit.

81) La décision du tribunal d'arbitrage de Moscou est disponible en russe sur : http://www.sclj.ru/court_practice/detail.php?print=Y&ID=1290

Le tribunal a estimé que Parus-TV n'avait pas d'autre choix que de retransmettre les programmes de TVC, car une interruption de la diffusion de ses programmes pendant trois mois ou plus aurait entraîné l'annulation de sa licence, conformément au règlement adopté par le gouvernement en la matière. Par conséquent, il a jugé qu'il n'y avait pas eu d'infraction à l'article 31 de la loi relative aux médias de masse et que les avertissements émis étaient sans fondement juridique. Au vu du caractère tardif de la recommandation émise par la CFC, l'inaction de l'autorité en charge des licences était à l'origine même des infractions relevées par les avertissements. Ces derniers faisaient peser sur le radiodiffuseur la charge de l'action, en lui demandant un retour au statu quo. Cependant, l'inaction de l'autorité en charge des licences rendait impossible la rediffusion de nouveaux programmes, puisque l'instance n'avait pas enregistré le changement dans la licence.

Le jugement a conclu que les avertissements adressés par l'autorité en charge des licences étaient nuls et nonavenus. La chambre a enjoint à l'autorité de se prononcer quant à la requête qui lui avait été adressée par Parus-TV en vue de modifier sa licence. Le jugement a été confirmé par la cour d'appel et enfin par le tribunal fédéral d'arbitrage de la région de Moscou (le 7 novembre 2006)⁸².

e. La composition de l'offre à l'ère du numérique

En décembre 2007, le ministère de la Communication et des Communications de masse a cessé d'attribuer des fréquences pour la radiodiffusion télévisée. L'instauration de ce moratoire s'explique par la nécessité d'adopter un nouveau plan d'attribution des fréquences destinées à la radiodiffusion télévisée numérique. Ce plan a été adopté par décision de la Commission d'Etat aux fréquences radiophoniques (GKRCh) le 19 mars 2009, mais en partie seulement, c'est-à-dire pour un premier multiplex de huit chaînes. Celles-ci étaient définies par type de programmation (par exemple « chaîne culturelle »), mais n'étaient pas désignées individuellement en fonction de leur éditeur. Le plan s'appuyait sur les résultats des travaux de la Commission gouvernementale sur la radiodiffusion télévisée et radiophonique dans la Fédération de Russie pour la période 2008-2015⁸³. Lorsqu'elles seront prêtes à diffuser, selon la décision de la GKRCh, ces huit chaînes numériques n'auront pas besoin de solliciter une autorisation supplémentaire auprès de la Commission d'Etat aux fréquences radiophoniques, si elles respectent les normes techniques en vigueur pour la diffusion hertzienne. Comme on l'a signalé plus haut, la composition exacte de ce premier multiplex a été confirmée par décret présidentiel le 24 juin 2009.

Les propositions concernant les deuxième et troisième multiplex devaient être élaborées par un « groupe de travail » créé conjointement par le ministère des Communications et des Communications de masse et le ministère de la Défense à la fin de 2009. Les chaînes de télévision analogiques incompatibles avec le plan numérique en cours de déploiement devaient se voir attribuer une nouvelle fréquence. Le Roskomnadzor aurait dû établir au cours du premier semestre 2009 les critères permettant de sélectionner les nouvelles fréquences destinées aux chaînes de télévision analogique dont la diffusion se poursuivra jusqu'en 2015, mais il ne s'est pas acquitté de cette mission⁸⁴.

On a pu voir dans ce moratoire le premier signe indiquant que la nouvelle réglementation présidant à l'attribution des licences de radiodiffusion pour les chaînes de télévision n'accorderait plus désormais qu'un rôle négligeable à la Commission fédérale des concours de la radiodiffusion. Cette impression a été confirmée le 21 septembre 2009, lorsque le Premier ministre Vladimir Poutine a signé la résolution n° 1349-r du Gouvernement de la Fédération de Russie « relative au modèle du Programme fédéral ciblé de développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie pour la période 2009-2015' ». Celui-ci comporte un certain nombre de lignes directrices et d'éléments marquants de ce programme fédéral ciblé (PFC), lequel reste encore à finaliser. Lorsque le PFC sera suffisamment élaboré, le gouvernement l'adoptera au moyen d'une autre résolution⁸⁵.

82) Cf. la décision (en russe), disponible sur : <http://arbitration.consultant.ru/ams/doc76272.html> . Parus-TV a finalement été vendue à TV-Tsentr plusieurs mois après l'entrée en vigueur de la décision de justice. Cf. <http://www.spbgid.ru/index.php?news=114803>

83) Cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion télévisée et radiophonique dans la Fédération de Russie sur la période 2008-2015 (*Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 — 2015 годы*), disponible en russe sur : <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089>

84) Cf. <http://minkomsvjaz.ru/ministry/170/174/6882.shtml>

85) Note de l'éditeur : le 4 décembre 2009, le Premier ministre a adopté le PFC. Le texte n'était toutefois pas encore disponible à la date de publication de cette étude. Son contenu devrait faire l'objet d'un article détaillé dans le prochain IRIS *plus* 2010-1.

Dans le détail, le cadre conceptuel confie aux filiales régionales de la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS) la charge de mettre en place les plateformes (centres administratifs) auxquelles il incombera de définir la composition des deuxième et troisième multiplex numériques. Ces plateformes pourront intégrer dans les multiplex les chaînes locales de leur choix. L'Etat sera propriétaire de ces centres administratifs, qui s'inscriront dans le système de mise en œuvre de sa politique globale en matière de radiodiffusion. En ce qui concerne le processus de sélection des chaînes, le cadre conceptuel ne prévoit ni appel d'offres public ni appel à concurrence ; il ne précise aucun des critères présidant au choix de telle ou telle chaîne et ne décrit pas le rôle de la CFC⁸⁶.

Le président et le gouvernement, sans modifier officiellement la réglementation relative à l'attribution des licences, ont ainsi de facto écarté la CFC du champ de la télévision numérique. Si la composition du premier multiplex a été fixée par la présidence, celle des deuxième et troisième multiplex dépend maintenant des plateformes placées sous l'égide de la RTRS, dont les activités s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale qui reste à préciser.

Ceci soulève des problèmes et entraîne des vides juridiques immédiats. La chaîne analogique Sport, qui appartient à la VGTRK, constitue un précédent intéressant. Elle a obtenu, aux termes du décret présidentiel, une place au sein du premier multiplex numérique, parce que le gouvernement avait décidé qu'une chaîne consacrée au sport s'imposait dans le cadre d'un bouquet à vocation sociale. Sport a obtenu son autorisation d'émettre en 2003, lorsqu'elle a repris la fréquence du radiodiffuseur TVS, opposé au Kremlin. A l'époque, la décision a été justifiée auprès du grand public en invoquant la nécessité de diffuser des informations sportives et de promouvoir le sport, de façon à encourager un mode de vie sain. La VGTRK a toutefois annoncé en octobre 2009 que Sport allait devenir Rossia-2 dès le 1^{er} janvier 2010, et que le sport ne représenterait plus qu'un tiers de la programmation de la nouvelle chaîne – ceci, afin de réduire les coûts relatifs à l'achat des droits de diffusion des événements sportifs, et d'attirer les jeunes téléspectateurs potentiels qui tendent pour l'instant à « passer le plus clair de leur temps sur Internet »⁸⁷.

Selon le régime actuel d'attribution des licences, la CFC devrait examiner ce changement de nom ainsi que la ligne éditoriale de la chaîne. Mais il s'agirait là d'un exercice inutile, puisque le moratoire actuel ne permet pas à la commission d'organiser un nouvel appel à concurrence pour une fréquence analogique. En l'occurrence, une demande d'annulation de licence ne conduirait qu'à la vacance d'une fréquence terrestre nationale. La CFC n'a en outre aucun mot à dire sur l'attribution des licences de la télévision numérique terrestre, cadre dans lequel Sport (ou Rossia-2) proposera bientôt sa programmation. La CFC n'a pas vocation à réguler la transmission par câble ou par satellite de chaînes déjà diffusées par voie numérique ; de même, il n'existe aucune disposition permettant à la CFC de réexaminer la composition d'un multiplex numérique dans le cas où le nom et la ligne éditoriale d'une chaîne seraient modifiés. Pour rectifier un quelconque élément établi par le décret présidentiel, il faudrait, logiquement, modifier le cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion sonore et télévisée dans la Fédération de Russie sur la période 2008-2015 ainsi que les décisions gouvernementales en vigueur, par exemple celle adoptée par la GKRCh (voir ci-dessus). La chaîne Sport ne peut être remplacée, au sein du premier multiplex, par une autre chaîne similaire, car il n'existe pas d'autre chaîne sportive généraliste. En outre, la puissante VGTRK ferait vraisemblablement tout pour ne pas perdre sa place dans le bouquet.

On ignore encore qui déterminera la composition du quatrième multiplex et de ceux qui suivront. Le gouvernement ne réalisera pas d'investissements financiers pour le développement des multiplex à venir, mais il devrait confier à RTRS ou au Roskomnadzor un mandat de quasi-autorité d'attribution des licences. La CFC ne se voit pas seulement dépossédée de sa fonction : c'est l'octroi de licences dans son ensemble qui perd toute pertinence, car les conditions d'obtention d'une place dans un multiplex n'ont pas été définies (du moins pas officiellement), pas plus que les éléments de ligne éditoriale pris en compte, les pourcentages ou les quotas s'appliquant aux différents types de programmes, ou encore la durée pendant laquelle une chaîne pourra conserver sa place au sein d'un multiplex. L'ensemble des conditions préalables à l'obtention d'une licence de radiodiffusion numérique peuvent être modifiées à tout instant par une décision de l'exécutif. Toutefois, comme le montre l'exemple de la chaîne Sport, les pouvoirs publics se retrouvent eux-mêmes otages de cette situation.

86) Cf. « Fédération de Russie : Adoption par le gouvernement de l'avant-projet de passage au numérique », par Andrei Richter, IRIS 2009-10:18.

87) "State's Sport Channel Retired as Costs Soar", par Ksenia Boletskaya, *The Moscow Times*, 2 octobre 2009, p. 7.

4. Radiodiffusion d'Etat et radiodiffusion de service public

a. L'idéologie de la radiodiffusion d'Etat

Avant 1990, tous les radiodiffuseurs de l'Union soviétique étaient la propriété de l'Etat et faisaient partie du Comité d'Etat de la production télévisée et radiophonique de l'URSS (ou Gosteleradio), lequel se trouvait depuis 1978 sous le contrôle direct du chef de l'Etat (qui était alors le président du Présidium du Soviet suprême de l'URSS) et du parti communiste.

Dans la période 1990-1991, des stations de radio et des chaînes de télévision privées ont commencé à voir le jour dans la quasi-totalité du pays après avoir obtenu, au niveau local, le droit de diffuser par voie terrestre ou par câble. Ces radiodiffuseurs « alternatifs » (tel était leur nom à l'époque) se caractérisaient par la diffusion intensive de films et émissions de divertissement occidentaux piratés, mais aussi de reportages politiques incisifs, produits localement. Les radiodiffuseurs alternatifs ont rapidement dépassé les chaînes d'Etat en popularité, et ont commencé à représenter un défi pour les radiodiffuseurs d'Etat officiels et compassés de l'époque soviétique et de l'après-1991⁸⁸.

En Russie, les radiodiffuseurs d'Etat sont contrôlés dans les faits par le président (et les radiodiffuseurs régionaux, par les autorités régionales correspondantes), qui nomme et révoque leurs dirigeants. C'est ainsi qu'est nommé et révoqué le directeur de la société VGTRK. Cette pratique s'inscrit dans la continuité de la tradition soviétique qui consistait à nommer le président de Gosteleradio après un débat à huis clos au sein du Comité central du Parti communiste soviétique. Au cours de l'histoire postsoviétique de la radiodiffusion en Russie, plusieurs dirigeants de sociétés de radiodiffusion d'Etat ont été révoqués parce que leur programmation déplaisait au pouvoir, ou simplement parce qu'une émission gênait les plus hauts responsables du pays. Dans la plupart des cas, les raisons de ces destitutions n'ont pas été explicitées, et le remplacement des dirigeants n'a fait l'objet d'aucun débat public. Les analystes estiment généralement que les dirigeants d'établissements de radiodiffusion d'Etat sont choisis pour leur fiabilité politique et leur loyauté personnelle vis-à-vis du président⁸⁹. Le contrôle de l'Etat sur la radiodiffusion nationale dans les pays postsoviétiques a été condamné à plusieurs reprises par diverses organisations internationales⁹⁰.

La ligne éditoriale suivie par les radiodiffuseurs d'Etat russes est fondée sur les intérêts de l'Etat, qui se confondent généralement avec ceux du pouvoir. Comme dans d'autres pays présentant des radiodiffuseurs d'Etat (en Asie centrale, par exemple), la philosophie dominante veut que les médias d'Etat appartiennent pour l'essentiel à l'élite ou au parti au pouvoir. L'idée d'un bien public, créé et fonctionnant grâce à des fonds publics, est tout à fait secondaire. Par conséquent, l'une des fonctions les plus importantes des télévisions et des radios d'Etat est de peser sur l'opinion publique de façon à ce qu'elle soutienne le pouvoir.

La programmation des médias radiodiffusés d'Etat poursuit un autre objectif important : l'obtention de recettes publicitaires commerciales. Pour ce faire, les médias d'Etat privilégient les divertissements de masse et diffusent souvent une programmation de piètre qualité. Les défenseurs de cette approche « étatique » de la politique relative aux médias affirment qu'il existe une communauté d'intérêts entre l'élite et la société ; toutefois, le fonctionnement des radiodiffuseurs d'Etat en Russie montre une réalité tout autre. Le kraï de Krasnodar (un territoire russe) est par exemple jugé à l'avant-garde de la défense des intérêts de l'Etat russe. Courant 2004, la chaîne du gouvernement local Novoye televideniye Kubani a cessé la diffusion de la quasi-totalité de ses émissions de service public : « Où es-tu, maman ? » (émission consacrée aux orphelins, qui avait un réel impact), « Le messager cosaque » (seule émission traitant des questions propres aux Cosaques) ainsi que « Formule santé ». Les programmes destinés aux enfants étaient déjà passés à la trappe auparavant. Dans tous ces cas, la raison était la même : ces émissions ne dégagent pas de bénéfices publicitaires. Elles ont été remplacées par des talk-shows nocturnes purement commerciaux et par trois émissions érotiques, dont l'une est produite localement⁹¹.

88) Pour de plus amples informations, cf. Anna Kachkaeva et Andrei Richter, "The Emergence of Non-State TV in the Ukraine", *Canadian Journal of Communication*, 4, vol. 17 (1992), p. 520.

89) *Media Sustainability Index 2004: the Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia*, Washington, 2005, p. 206.

90) Cf. par exemple, la Résolution 1372 (2004) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/TA04/FRES1372.htm>

91) *СМИ в информационном взаимодействии власти и общества. Материалы всероссийской конференции.* – М., 2005. С. 146.

Les radiodiffuseurs d'Etat ne sont soumis à aucune obligation publique, en droit ou en pratique, de diffuser certaines informations. Y font exception le droit des candidats à accéder, gratuitement ou non, aux médias radiodiffusés d'Etat au cours des quatre semaines précédant un scrutin, et l'égalité d'accès aux médias assurée aux partis politiques nationaux (cf. I.4.c). Dans le même temps, le financement de la radiodiffusion d'Etat, outre les recettes publicitaires, est assuré directement par l'Etat lui-même. Le gouvernement en fixe chaque année le montant nécessaire, lequel est approuvé par le parlement à sa demande. Les fonds destinés à la VGRTK (le principal radiodiffuseur d'Etat russe) font l'objet d'un poste spécial dans le budget fédéral. Rien n'empêche les pouvoirs publics de corrélérer le niveau de financement d'un média d'Etat avec son degré de loyauté vis-à-vis des autorités ; c'est le cas pour les radiodiffuseurs d'Etat, sauf s'il existe, bien sûr, d'autres moyens (notamment administratifs) de peser sur eux.

b. La radiodiffusion d'Etat, alternative à la radiodiffusion de service public

Selon le Conseil de l'Europe, « le service public de radiodiffusion [...] est un élément vital de la démocratie en Europe⁹² ». Il n'est donc pas étonnant que l'élaboration d'une réglementation sur la radiodiffusion de service public, poussive au début des années 90, ait connu un bref regain de vigueur lors de l'entrée de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe en 1996 et pendant l'éphémère collaboration instaurée alors entre experts des médias russes et européens. Cette activité législative a atteint son apogée en 1997, avec l'adoption en première lecture par la Douma d'Etat d'une loi « relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique » qui appelait entre autres à la création d'un service public de radiodiffusion en Russie, en complément des radiodiffuseurs d'Etat et du secteur privé. Ce projet prévoyait l'adoption d'une loi distincte pour définir la réglementation applicable à la radio et à la télévision de service public⁹³. Comme on l'a expliqué plus haut, ce projet a été renvoyé pour une seconde première lecture, puis rejeté par un vote du parlement.

Face à cette situation, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a enjoint aux autorités russes d'instaurer les conditions du pluralisme et de l'impartialité des médias audiovisuels, en créant « un radiodiffuseur de service public indépendant et une autorité indépendante pour la surveillance du secteur de la radiodiffusion, conformément aux normes du Conseil de l'Europe⁹⁴ ».

Selon les experts, dans les années 90, les autorités russes jugeaient que la mise en place d'un système de contrôle strict des radiodiffuseurs d'Etat par des conseils indépendants constituait un moyen rapide et réaliste de mettre sur pied un modèle russe spécifique de radiodiffusion publique. Comme nous allons le voir, ces attentes n'ont pas été satisfaites (cf. III.1.c)⁹⁵.

Bien que la législation ait été jusqu'à présent infructueuse dans ce domaine, on a tenté à plusieurs reprises d'instaurer d'autres lois sur la radiodiffusion de service public. Le dernier projet de loi en la matière a été élaboré par Mikhaïl Fedotov et soumis au débat public par l'Union russe des journalistes. Il a été officiellement soumis à la Douma en 2002 par un groupe de députés libéraux.

Dès 2001, l'Union russe des journalistes a soutenu la Fondation publique pour le développement de la radiodiffusion publique, un centre de lobbying et de recherche dont le conseil d'administration a brièvement compté parmi ses membres Mikhaïl Gorbatchev, German Gref (qui était alors ministre du Développement économique), ainsi qu'un certain nombre de personnalités politiques et du monde de la culture⁹⁶. Malheureusement, l'activité effective de la fondation a été de courte durée et n'a en rien fait avancer le projet de loi relatif à la radiodiffusion publique. En 2003, la Douma d'Etat a rejeté le projet de loi.

92) Cf. le 1^{er} article de la Recommandation 1641 (2004) « Service public de radiodiffusion » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/frec1641.htm>

93) Pour consulter le texte (en russe) à l'issue de la première lecture, cf. Законодательство и практика СМИ. No. 9, 1997.

94) Résolution 1455 (2005) – Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie, cf. : <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/fres1455.htm>

95) Cf. *Réglementation du service public de radiodiffusion dans la Communauté des Etats indépendants – Rapport spécial sur le cadre juridique du service public de radiodiffusion en Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Russie et Ukraine*, par Andrei Richter et Dmitry Golovanov, édité par Susanne Nikoltchev, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, France, novembre 2006. Disponible sur : http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/publicservicebroadcasting_cis.pdf.fr

96) Pour de plus amples informations sur ce projet, cf. *Réglementation du service public de radiodiffusion dans la Communauté des Etats indépendants – Rapport spécial sur le cadre juridique du service public de radiodiffusion en Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Russie et Ukraine*, par Andrei Richter et Dmitry Golovanov, op. cit.

A la même époque environ, un certain nombre de projets de loi locaux portant sur la radiodiffusion publique ont été élaborés avec l'aide de cette fondation dans les différentes régions composant la Fédération de Russie (y compris celles de Moscou et de Tomsk). Ces textes envisageaient la création d'une société de production télévisée publique financée par un pourcentage du budget de la région, ou la reconversion d'un radiodiffuseur local contrôlé par l'Etat en société de télévision publique. Les assemblées législatives régionales ont rejeté l'ensemble de ces projets de loi en 2006, au motif que la régulation des activités de radiodiffusion relevait de la compétence exclusive des autorités fédérales. La fondation a été dissoute à cette époque.

c. Obligations en matière de contenus pour les radiodiffuseurs d'Etat

La loi fédérale du 13 janvier 1995 « sur l'obligation de couvrir les activités des autorités gouvernementales dans les médias d'Etat⁹⁷ » contraint les sociétés audiovisuelles nationales gérées par l'Etat à couvrir un certain nombre de manifestations publiques (discours présidentiels, cérémonies d'investiture, séances d'ouverture de la Douma, etc.). Elles doivent informer le grand public des actions importantes des instances publiques nationales (qui exercent les pouvoirs constitutionnels dévolus à la Douma, au président, etc.) le jour même. Elles doivent diffuser des informations sur les activités quotidiennes de ces instances dans une rubrique dédiée de leurs émissions d'actualité. La loi instaure l'obligation, pour les télévisions d'Etat, d'assurer une couverture objective et impartiale des activités du gouvernement national, du parlement et des tribunaux. Dans les faits, la loi n'est pas appliquée, car la Commission fédérale de la radiodiffusion, qui devait superviser et contrôler sa mise en œuvre, n'a jamais été créée. Des lois comparables ont été adoptées dans plusieurs régions russes, avec le même résultat.

Dernièrement, le 12 mai 2009, le président Dmitry Medvedev a promulgué la loi fédérale « relative aux garanties d'égalité de traitement des partis représentés au parlement dans le cadre de la couverture médiatique de leurs activités par les chaînes de télévision et les stations de radio généralistes d'Etat ». Ce texte porte sur la couverture des activités des partis politiques disposant d'un groupe à la Douma d'Etat (le parlement national) par les radiodiffuseurs contrôlés par l'Etat, exception faite des chaînes spécialisées dans le sport, la culture, la musique ou les programmes pour enfants. La loi ne s'applique pas en temps de campagne électorale dans les médias de masse (soit pendant les 28 jours précédant le jour du scrutin), car c'est alors la loi fédérale « sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit des citoyens de la Fédération de Russie à participer à un référendum » qui prévaut.

Cette loi entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009 traite des activités des appareils administratifs des partis, des groupes et des députés à tous les échelons des autorités municipales et étatiques. Si lors d'une émission les membres du parti n'ont pas été expressément présentés comme tels (le Premier ministre ou les ministres d'Etat, par exemple), le temps qui leur a été alloué n'est pas comptabilisé. Le temps d'antenne consacré aux informations relatives aux groupes parlementaires doit être équivalent sur les chaînes et stations de radio nationales et régionales (le calcul s'effectue sur une base mensuelle). La Commission centrale électorale (CCE) est chargée de veiller au respect de ce texte. En l'absence d'une égalité de temps d'antenne, la CCE décide d'une compensation applicable pendant les 30 jours suivants au titre de l'insuffisance de couverture médiatique. La CCE publie au Journal officiel son rapport annuel consacré à l'application de la loi⁹⁸.

Selon les premiers rapports mensuels consacrés à la mise en œuvre de la loi, aucun problème n'a été constaté en matière de répartition du temps d'antenne. Ainsi, à Saint-Petersbourg, chaque parti a obtenu environ 6 minutes d'antenne par mois sur la chaîne locale de la VGTRK⁹⁹.

En temps de campagne électorale, la loi électorale prévoit que les radiodiffuseurs qui sont soit (i) financés (ou cofinancés) par des instances étatiques ou municipales, soit (ii) subventionnés en partie ou en totalité sur le budget de l'Etat, ou gérés par des organes de l'autonomie locale, ainsi que (iii) ceux dont le capital social est détenu par des instances étatiques ou municipales, doivent permettre aux candidats et associations électorales enregistrés de faire campagne dans des conditions équitables. Ce temps d'antenne doit leur être accordé aux heures de plus grande écoute des émissions de télévision et de radio (cf. par

97) Disponible en russe sur : http://www.medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/3.htm.

98) « Fédération de Russie : Adoption de la loi relative à l'égalité de traitement, par Andrei Richter », IRIS 2009-7:32. Cf. le texte en russe, disponible sur : <http://pda.rg.ru/2009/05/15/zakon-dok.html>

99) Cf. <http://www.lenizdat.ru/a0/ru/pm1/c-1079791-0.html#1>

exemple les articles 47, 50 et 51 de la loi fédérale de 2002 « sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit des citoyens de la Fédération de Russie à participer à un référendum »).

La loi électorale fixe les principes d'attribution d'un temps d'antenne égal aux individus et aux partis politiques candidats à une élection. Ce système, qui poursuit un objectif d'équité, a pour une grande part été mis en œuvre d'une façon impartiale en donnant l'occasion aux voix de l'opposition, dans une certaine mesure, de s'adresser au grand public pendant les campagnes électorales. Toutefois, l'impact des journaux télévisés et des émissions politiques diffusés sur les chaînes d'Etat pendant ces périodes dépasse de loin celui du service public de mise à disposition de ce temps d'antenne gratuit (étant donné que les spots politiques obtiennent des audiences bien inférieures à celles des journaux télévisés et des émissions d'actualité habituelles)¹⁰⁰.

5. Structure du capital des médias et concentration

En ce qui concerne la propriété des entreprises titulaires de licences de radiodiffusion, le règlement de 1994 relatif à l'attribution de licences est le seul texte de loi russe qui prévoit des restrictions particulières lors de l'attribution de licences de radiodiffusion. L'article 13 de ce règlement prévoit qu'une entité juridique ne peut obtenir « une licence de radiodiffusion télévisée et/ou radiophonique pour plus de deux chaînes ou stations de radiodiffusion couvrant le même territoire si leurs zones d'émission coïncident parfaitement ou pour plus des deux tiers de chaque zone, sauf disposition contraire dans une autre loi de la Fédération de Russie ». Cette disposition ne précise toutefois pas l'utilisation des différentes bandes (AM, FM, LW, ondes courtes, etc.) par une même station ; elle ne limite pas non plus les participations croisées entre sociétés de radiodiffusion et de presse. De ce fait, elle n'atteint pas l'objectif visé.

A certains égards, cette disposition reflète l'article 10 de la loi relative aux médias de masse, aux termes duquel tout fondateur d'une entreprise de média est tenu de signaler à l'autorité de régulation les autres médias « dont il est le fondateur, le propriétaire, le rédacteur en chef au sein de la rédaction, ou le distributeur ». Toutefois, l'article 10 n'assortit d'aucune conséquence juridique la fourniture de ces informations par le candidat, puisque celles-ci n'ont aucune incidence sur la décision de lui accorder ou non un certificat d'enregistrement. Dernièrement, le Roskomnadzor semble avoir adopté une attitude consistant à ignorer les éventuelles infractions à l'article 13 du règlement. Cette disposition devrait être abandonnée prochainement.

Il n'existe en outre pas de réglementation spécifique en matière d'ententes et d'abus de position dominante dans le secteur des médias. Le cadre général en la matière n'est pas applicable dans ce contexte.

Les assemblées législatives régionales ont tenté de combler cette lacune juridique en adoptant leur propre réglementation en matière d'ententes et d'abus de position dominante dans le domaine des médias de masse¹⁰¹. Ce n'est toutefois plus possible, car l'ensemble des textes régionaux relatifs aux médias de masse ont été abrogés ou édulcorés au début des années 2000.

Il est difficile, dans le cadre de l'étude de la réglementation en matière de concentration des médias dans le secteur de la télévision, de faire l'impasse sur la question des médias détenus et contrôlés par l'Etat. Sous la présidence de Vladimir Poutine, le secteur télévisuel russe était considéré comme une sphère d'influence idéologique de toute première importance sur le grand public¹⁰². Ceci reste vrai de nos jours. Plus d'un quart de la population n'a accès qu'à deux chaînes de télévision terrestres, or celles-ci sont pour la plupart sous contrôle de l'Etat : selon TNS Gallup Media, les chaînes Rossia (détenue par l'Etat) et Channel One (contrôlée par l'Etat) totalisent à elles seules 40,9 % de part d'audience annuelle¹⁰³. Les chaînes sous contrôle de l'Etat sont prédominantes en Russie en termes de couverture et de volume publicitaire ; elles bénéficient en outre de tarifs préférentiels pour l'émission de leur signal.

100) *Réglementation du service public de radiodiffusion dans la Communauté des Etats indépendants – Rapport spécial sur le cadre juridique du service public de radiodiffusion en Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Russie et Ukraine*, par Andrei Richter et Dmitry Golovanov, op. cit.

101) Cf. exemples cités dans Sklyarova Ya. (du Centre de droit et de politique des médias de Moscou), "The Russian System of Licensing of Television and Radio Broadcasting", op. cit.

102) Cf. *Digital Television in Russia*, op. cit., p. 41.

103) *Ibidem*, p. 60.

Dans le même temps, les carences des textes relatifs aux médias de masse et de la législation anti-monopole font qu'il est pratiquement impossible de réguler la concentration des médias, y compris dans le secteur de la radiodiffusion. Il n'est donc pas étonnant que l'invocation d'un phénomène de concentration des médias n'ait entraîné qu'à quelques reprises l'intervention du Service fédéral anti-monopole (FAS). Ces quelques cas sont d'autant plus intéressants.

Le premier concernait la monopolisation de la diffusion de signaux terrestres au niveau national par la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS). Celle-ci possède 14 478 émetteurs de télévision, soit 90,9 % du total, et son directeur général est nommé par le président de la Fédération de Russie. Société de radiodiffusion d'Etat créée par décret présidentiel en 2001, le groupe diffuse des signaux télévisuels et radiophoniques dans toute la Russie et assure la présence audiovisuelle du pays à l'étranger. RTRS s'est vu confier un rôle important dans la mise en œuvre de la transition vers une norme nationale commune de diffusion de télévision et de radio en mode numérique¹⁰⁴.

Le début de l'affaire remonte à une plainte déposée par Anatoli Greshchnikov, député de la Douma d'Etat, auprès du FAS. Selon lui, le « Centre principal des radiofréquences¹⁰⁵ » de l'entreprise unitaire de l'Etat fédéral, situé dans la région d'Iaroslav, faisait tout pour entraver les activités de la société de communication Bintel dans la ville de Rybinsk. Anatoli Greshchnikov affirmait notamment que la RTRS avait empêché Bintel d'utiliser les fréquences radio nécessaires à la transmission de 12 de ses chaînes de télévision hertziennes par système MMDS à Rybinsk¹⁰⁶.

En novembre 2003, Bintel avait légalement obtenu le droit d'utiliser les fréquences allouées pour la diffusion des 12 chaînes, en remportant un appel d'offres organisé par le ministère de la Communication. La société a cependant dû attendre près de quatre ans avant d'obtenir l'autorisation, de la part des services locaux de la RTRS, d'utiliser effectivement les fréquences radio concernées – autorisation sans laquelle il lui était impossible de proposer les services susmentionnés. Bintel a sollicité à plusieurs reprises le Centre des radiofréquences à ce sujet, mais ce n'est qu'en mars 2007 qu'elle a obtenu les autorisations nécessaires. Le 26 juillet 2007, le FAS a estimé que les services de la RTRS avaient enfreint l'article 10 par. 1 de la loi fédérale n° 135-FZ du 26 juillet 2006 relative à la protection de la concurrence (« abus de position dominante »)¹⁰⁷.

Un autre incident notable s'est produit en rapport avec la domination monopolistique exercée par un groupe local de télévision par câble. En janvier 2006, le groupe privé Altair, dans la ville de Tula, a brusquement interrompu la diffusion de la chaîne de télévision locale Plus-12, en dépit du contrat qui liait les deux sociétés. Le groupe a prétendu que cette interruption était le fait de limites de capacité elles-mêmes dues à un passage de la télévision analogique à la diffusion numérique. Deux semaines plus tard, Altair ajoutait pourtant trois nouvelles chaînes à son offre de base. L'affaire a reçu un vaste écho, Plus-12 s'étant avérée être la seule chaîne d'opposition aux autorités locales. Un tribunal d'arbitrage local a rejeté la plainte de Plus-12, mais cette dernière s'est également adressée au FAS et à la Chambre publique de la Fédération de Russie (cette dernière sera abordée plus loin). Plus de trois mois après ce dépôt de plainte, les services régionaux du FAS à Tula ont jugé qu'Altair avait abusé de sa position dominante et lui ont enjoint de passer sous un mois un nouveau contrat avec la société mère de la chaîne Plus-12¹⁰⁸. Malheureusement, la société avait fait faillite entre-temps et n'existait plus¹⁰⁹.

104) Cf. <http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2008/10/208317.shtml>

105) Service de la RTRS constitué d'une unité technique permettant la diffusion du signal.

106) Cf. également « Fédération de Russie : Ordonnance en vue d'une mise en concurrence concernant le MMDS », par Olga Motovilova, in IRIS 2003-6:14, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/6/article29.fr.html>

107) Cf. le communiqué de presse du 26 juillet 2007 "Main Radiofrequency Centre" sur : http://www.fas.gov.ru/english/news/n_14389.shtml?print. Concernant le texte de la loi fédérale n° 135-FZ du 26 juillet 2006 sur la protection de la concurrence en anglais (traduction non officielle), cf. <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/8955.shtml>

108) Cf. http://www.fas.gov.ru/news/n_7248.shtml

109) Cf. Richter A. *Правовые основы журналистики*. Учебник. М., 2009, p. 187-188.

6. Entreprises et capitaux étrangers

Les dispositions relatives à la propriété des médias sont beaucoup plus précises en ce qui concerne la légalité des investissements étrangers dans le secteur de la radiodiffusion qu'elles ne le sont quant à la concentration des médias. La Russie a recours à divers instruments juridiques pour limiter la mainmise et le contrôle étrangers sur les médias de masse. De cette façon, elle entend préserver les sources d'information nationales de toute influence politique étrangère, mais aussi protéger les entreprises du pays contre la puissance des multinationales. De tous les types de médias de masse, celui qui bénéficie du plus haut niveau de protection contre l'expansionnisme étranger est le plus influent et le plus accessible de tous : la télévision.

L'article 7 de la loi relative aux médias de masse (sur les fondateurs de médias) a été adopté en 1991 pour empêcher l'implantation d'entreprises de médias par des ressortissants étrangers non résidents ou par des apatrides. Fondamentalement, toutefois, il permettait à des entités juridiques étrangères de créer des entreprises de médias. Dix ans plus tard, cette disposition était l'objet de controverses internes et semblait trop laxiste. La loi fédérale n° 107-FZ du 4 août 2001 a ajouté à la loi relative aux médias de masse un nouvel article 19.1 (« limites relatives au financement des télévisions, des programmes vidéo, ainsi que des organisations (entités juridiques) qui exercent des activités de radiodiffusion ») qui étend l'interdiction frappant les citoyens étrangers aux sociétés étrangères et aux individus ayant la double nationalité. Le nouvel article dispose :

« Une entité juridique étrangère, de même qu'une entité juridique russe à participation étrangère dès lors que la part (l'apport) de la participation étrangère dans son capital social (total) est supérieure ou égale à 50 %, ou un ressortissant de la Fédération de Russie bénéficiant d'une double nationalité, ne peut fonder une télévision ou créer de programmes vidéo.

Un ressortissant d'un autre Etat, de même qu'un apatride, un ressortissant de la Fédération de Russie bénéficiant d'une double nationalité, une entité juridique étrangère ou une entité juridique russe à participation étrangère dès lors que la part (l'apport) de la participation étrangère dans ses capitaux propres (totaux) est supérieure ou égale à 50 %, ne peut fonder une organisation (entité juridique) exerçant une activité de radiodiffusion couvrant une proportion supérieure ou égale à la moitié des sujets de la Fédération de Russie, ou un territoire dans lequel réside une population représentant 50 % ou plus des habitants de la Fédération de Russie.

Le fondateur d'une télévision ou d'un programme vidéo, pas plus qu'une organisation (entité juridique) diffusant ses émissions de télévision sur une proportion supérieure ou égale à la moitié des sujets de la Fédération de Russie ou sur un territoire dans lequel réside une population représentant 50 % ou plus des habitants de la Fédération de Russie, ne saurait prendre quelque disposition que ce soit pour céder son capital (ses actions), y compris après son enregistrement, dès lors que ceci porterait les parts (apport) de participations étrangères à un niveau supérieur ou égal à 50 % dans son capital social¹¹⁰. »

Cet amendement semble mettre en péril la possibilité même de diffuser des centaines de chaînes par le câble et le satellite. Ceci est dû au fait que pour être radiodiffusée en Russie, une chaîne doit être enregistrée au titre de média de masse. Pour ce faire, ses fondateurs doivent soumettre différentes pièces aux autorités fédérales russes. Les activités consistant en la distribution d'autres chaînes ne font pas l'objet d'un statut juridique distinct dans le droit russe relatif aux médias. Selon l'article 2 de la loi relative aux médias de masse, la radiodiffusion équivaut à la « diffusion de produits des médias de masse ». Dans les faits, l'application de cette disposition a donné lieu à l'apparition d'une tradition juridique au titre de laquelle les autorités, d'une part, n'exercent pas de pression sur les radiodiffuseurs étrangers pour que ceux-ci se fassent enregistrer, et d'autre part, ne montrent aucun empressement à préciser le statut des activités de distribution au sein du droit russe. Cette situation pourrait évoluer. En septembre 2009, le Roskomnadzor a en effet annoncé soudainement qu'il souhaitait passer en revue tous les câblo-opérateurs du pays afin de s'assurer que les chaînes étrangères retransmettant des programmes par l'intermédiaire de leurs systèmes disposaient d'un certificat d'enregistrement russe¹¹¹.

110) Le texte de la loi est disponible en anglais sur :

http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html

111) Cf. <http://lenta.ru/news/2009/10/05/channels1/>. Parmi l'ensemble des radiodiffuseurs étrangers, seules la BBC et Euronews disposent actuellement de certificats, selon le même rapport.

Actuellement, de nombreuses chaînes occidentales, câblées ou satellitaires, sont largement disponibles en Russie sans disposer d'une licence de radiodiffusion ni être implantées officiellement dans le pays au titre de médias de masse enregistrés. Dans le même temps, les réseaux câblés et satellitaires refusent leur accès aux chaînes « dangereuses pour la sécurité nationale » ou leur imposent des frais d'accès prohibitifs (pouvant atteindre 30 millions d'EUR par an). Les chaînes coupées du public moscovite et d'autres marchés majeurs sont par exemple Belarus-TV¹¹², qui diffuse des programmes vivants d'intérêt général en langue russe, et RTVi, chaîne d'opposition au Kremlin qui appartient à l'émigré politique Vladimir Goussinski¹¹³.

De nouvelles limites ont été posées à la mainmise étrangère en matière de radiodiffusion le 7 mai 2008, avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale n° 57-FZ du 29 avril 2008 « relative aux procédures des investissements étrangers dans les sociétés commerciales par actions qui présentent une importance stratégique pour la défense et la sécurité du pays ». Parmi les activités qui présentent une importance stratégique pour la défense et la sécurité du pays, figure la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique émettant sur un territoire sur lequel réside la moitié ou plus de la population d'une province donnée (sujet) de la Fédération de Russie, y compris les villes de Moscou et de Saint-Petersbourg (article 6, alinéas 34 et 35).

Un investisseur étranger se livrant à ce type d'activité doit informer l'organisme gouvernemental compétent (actuellement le Service fédéral anti-monopole) de tout contrat qui prévoit l'acquisition de 5 % ou plus des actions du capital d'une entreprise stratégique (article 14). Cette procédure est différente lorsqu'il s'agit de contrats qui offrent à l'investisseur étranger 50 % ou plus des parts, ainsi que de ceux qui donnent aux étrangers le droit de désigner la direction de l'entreprise stratégique. Ces contrats sont soumis à une autorisation préalable délivrée par l'organisme gouvernemental (article 7). Une autorisation préalable est également exigée pour les contrats qui accordent aux gouvernements étrangers, aux organisations internationales, ainsi qu'aux entités sous leur contrôle, un droit direct ou indirect de 25 % du capital d'une entreprise stratégique ou tout autre moyen de bloquer des décisions de la direction. Toutefois, aucune autorisation ne doit être accordée dans le cas d'un contrat permettant l'acquisition d'une majorité des parts de la société (articles 2 et 7). Les accords et les contrats n'ayant pas reçu l'autorisation préalable nécessaire sont déclarés nuls et non avenues¹¹⁴.

La pratique montre toutefois que les sociétés étrangères et les ressortissants étrangers jouissent en réalité d'une liberté plus grande que ne le prévoit la loi en termes de gestion et de propriété des médias en Russie. Les autorités abordent cette question sans faire grand cas de la loi, et sont bien plus souvent guidées par des raisons d'opportunisme politique et économique. L'« opportunisme », dans ce contexte, consiste à autoriser des investissements dans le secteur du divertissement ainsi que dans des activités et des médias politiquement neutres, qui n'empiètent pas sur les aspects clés de la sécurité de l'information de l'Etat. L'une des chaînes nationales Ren-TV, qui jouit d'une grande popularité et diffuse principalement des programmes de divertissement, appartient à hauteur de 30 % au groupe allemand RTL, lequel est certainement en mesure de peser sur sa ligne éditoriale¹¹⁵.

L'exemple de Catalpa Investments illustre la façon dont l'autorité de régulation peut s'immiscer dans l'acquisition par un étranger d'une société de radiodiffusion. La société, à en croire la presse russe, représentait la Walt Disney Company¹¹⁶. Le 11 octobre 2008, elle a déposé une demande auprès du Service fédéral anti-monopole en vue d'autoriser son acquisition, pour 233 millions d'USD, de 49 % des parts de la société privée à responsabilité limitée russe MO-TV Holdings Limited¹¹⁷. Le projet consistait à créer une chaîne de télévision pour enfants hertzienne et gratuite en Russie. MO-TV Holdings Limited est liée à Media-One TV, qui détient entre 30 et 40 chaînes de télévision régionales, selon divers rapports. Il s'est avéré que cet accord aurait permis à l'acheteur de fixer les conditions de l'activité économique des entités

112) Selon des reportages d'actualité, cf. : http://naviny.by/rubrics/society/2009/04/10/ic_news_116_309378/, http://naviny.by/rubrics/society/2009/04/01/ic_articles_116_161957/ et <http://www.sputniktv.at.ua/news/2009-04-10-431#>

113) Cf. par exemple le rapport de la *Novaïa gazeta*, disponible sur : <http://www.novayagazeta.ru/data/2008/41/11.html>

114) Cf. « Fédération de Russie – Nouvelle loi visant à limiter les investissements étrangers dans les médias », par Andrei Richter, IRIS 2008-8:18, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/8/article32.fr.html>.

115) *Digital Television in Russia*, op. cit.

116) Cf. par exemple ФАС не разрешила Walt Disney купить долю в российском медиахолдинге, <http://lenta.ru/news/2009/02/24/disney>, ou Микки-Мауса не ждут в России. *Ведомости* 24 февраля 2009.

117) Детскому телеканалу показали \$233 млн. *Коммерсант* 5 февраля 2009.

du groupe opérant dans la Fédération de Russie. Selon certaines sources, les documents qui accompagnaient la demande déposée auprès du FAS contenaient des informations erronées et évoquaient la possibilité de placer MO-TV Holding Limited sous le contrôle d'une société étrangère.

Aux termes de la loi fédérale n° 135-FZ du 26 juillet 2006 « relative à la protection de la concurrence », l'autorité anti-monopole doit rejeter une demande si les informations qui lui sont présentées et qui jouent un rôle important dans sa prise de décision sont erronées (article 33, alinéa 5, point 2)¹¹⁸. La demande de Catalpa a donc été rejetée le 12 février 2009¹¹⁹. A cette occasion, Andreï Kashevarov, directeur adjoint du FAS, a précisé que les « informations erronées » concernaient l'influence que pourrait prendre Disney sur les activités de la future société. Les textes en russe et en anglais comportaient par ailleurs des coquilles et des incohérences¹²⁰.

A la suite de ce rejet, Robert A. Iger, président-directeur général de la Walt Disney Company, a usé de son influence pour tenter de rencontrer le Premier ministre Vladimir Poutine, mais l'entrevue n'a pas eu lieu¹²¹. Les observateurs ont estimé à l'époque que la décision du FAS n'était pas motivée par des points de détail juridiques, mais par une volonté politique et des inquiétudes concernant la « sécurité de l'information »¹²². En mai 2009, Disney est officiellement sorti de l'accord ; quant à MO-TV Holdings Limited, selon certaines sources, elle envisagerait une fusion avec la société du magnat russe des médias Alisher Usmanov.

II. Aspects particuliers

1. Droit de réponse

L'article 43 (« droit de rectification ») de la loi relative aux médias de masse accorde à toute personne physique ou morale le droit d'exiger le retrait d'une information qui ne correspond pas à la réalité et porte atteinte à son honneur et à sa dignité, en s'adressant à la rédaction du média imprimé ou radio-diffusé qui a diffusé cette information. Ce même droit s'applique aux représentants légaux de cette personne, si elle n'a pas elle-même la possibilité d'exercer son droit de rectification (cas des parents de mineurs, par exemple). Si la rédaction du média de masse en cause ne peut pas présenter la preuve que l'information diffusée correspond à la réalité, elle est tenue de rectifier cette information dans le même média de masse. Pour se conformer à cette obligation, la rédaction peut soit retirer l'information en la déclarant erronée/sans fondement, soit prouver sa véracité devant la justice.

Si une personne physique ou morale faisant l'objet d'une information erronée présente un texte de rectification à la rédaction à l'origine de la diffusion de cette information, celle-ci doit diffuser ce texte, dès lors qu'il respecte les exigences de la loi relative aux médias de masse (c'est-à-dire, par exemple, qu'il ne constitue pas une utilisation abusive de la liberté d'information de masse). La rédaction de la station de radio ou de la chaîne de télévision qui se trouve alors obligée de diffuser cette rectification peut permettre à la personne qui l'a demandé, ou à son représentant s'il s'agit d'une personne morale, d'enregistrer son propre texte avant de le diffuser.

Selon l'article 44 de la loi (« déroulement de la rectification »), la rectification doit identifier l'information ne correspondant pas à la réalité et préciser son heure et son mode de diffusion par le média de masse en cause. A la télévision, elle doit être diffusée à la même heure de la journée, et, en principe, dans le cadre de la même émission récurrente ayant diffusé le reportage ou le contenu faisant l'objet de la rectification.

La durée de la rectification ne peut excéder le double de celle du passage du reportage ou du contenu faisant l'objet de la rectification. Sa diffusion à la télévision doit correspondre, au minimum, au temps d'antenne nécessaire au présentateur pour lire à voix haute une page standard de texte dactylographié.

118) Cf. son texte (en anglais) sur : <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/26940.shtml>

119) Communiqué de presse du 20 février 2009 "Catalpa Investments Limited". Cf. :

http://www.fas.gov.ru/english/news/n_22424.shtml?print

120) Микки-Мауса не ждут в России. *Ведомости* 24 февраля 2009.

121) Disney отключили от телевизора. *Коммерсант* 5 февраля 2009.

122) ФАС не разрешила Walt Disney купить долю в российском медиахолдинге, <http://lenta.ru/news/2009/02/24/disney/>

La rectification d'information doit être effectuée :

- pour un média de masse diffusé au moins une fois par semaine : dans les dix jours suivant la réception de la demande de rectification ou de son texte ;
- pour tout autre média de masse : dans l'édition en cours de préparation ou lors de l'édition suivante prévue.

Dans un délai d'un mois suivant la réception de la demande de rectification ou de son texte, la rédaction doit notifier par écrit la personne physique ou morale intéressée l'heure précise à laquelle elle compte diffuser la rectification d'information, ou de son refus de la diffuser. Dans ce dernier cas, elle doit motiver son refus.

Selon l'article 45, il est non seulement légitime, mais aussi obligatoire de refuser la diffusion d'une rectification d'information lorsque le texte soumis à cette fin :

- constitue une utilisation abusive de la liberté d'information de masse au sens défini par le premier alinéa de l'article 4 de la loi relative aux médias de masse ;
- va à l'encontre d'une décision de justice exécutoire sur l'affaire en cause ; ou
- est anonyme.

Le droit de rectification peut également être refusé :

- s'il rectifie des informations qui ont déjà été rectifiées par le média en cause (par exemple dans une autre émission ou dans un contexte différent) ; ou
- si la demande de rectification ou le texte soumis parvient à la rédaction un an ou plus après le jour de la diffusion par le média en cause de l'information faisant l'objet de la demande de rectification¹²³.

Conformément à la législation en matière de procédure civile de la Fédération de Russie, tout refus de procéder à une rectification et toute infraction à l'article 44 de la loi relative aux médias de masse peuvent être contestés devant la justice dans l'année suivant la diffusion de l'information contestée.

En complément du droit de rectification, l'article 46 de la loi relative aux médias de masse prévoit un droit de réponse. Il dispose qu'une personne physique ou morale au sujet de laquelle un média de masse a diffusé des informations contraires à la réalité ou attentatoires à ses droits et à ses intérêts légitimes de citoyen, est en droit de présenter une réponse (sous forme de commentaire ou de réplique) dans le même média de masse. La procédure du droit de rectification s'applique dans son intégralité au droit de réponse.

Le Code civil de la Fédération de Russie, adopté trois ans après la loi relative aux médias de masse, dispose dans l'alinéa 1 de son article 152 (« diffamation et réputation professionnelle ») : « Un citoyen peut exiger, dans le cadre d'une procédure judiciaire, la rectification d'une information portant atteinte à son honneur, à sa dignité et à sa réputation professionnelle, si la personne qui a diffusé ladite information n'est pas en mesure de prouver qu'elle reflète la réalité. » Si les personnes intéressées en font la demande, la protection de la dignité et de l'honneur d'une personne décédée peut aussi être invoquée. L'article précise en outre, dans son alinéa 2 : « Si l'information portant atteinte à l'honneur, à la dignité et à la réputation professionnelle d'un citoyen a été diffusée par un média de masse, elle doit être rectifiée par le même média. »

Tout citoyen dont les droits ou tout autre intérêt protégé par la loi ont été lésés dans un média de masse peut exercer son droit de réponse dans le même média de masse (article 152, alinéa 3, du Code civil).

Enfin, le Code civil précise que les dispositions de l'article 152 portant sur la protection de la réputation professionnelle d'une personne physique s'appliquent par analogie à la protection de la réputation professionnelle d'une personne morale¹²⁴.

123) L'expiration de ce délai n'empêche toutefois pas de porter plainte au civil pour diffamation, conformément à l'article 208 du Code civil, qui ne fixe pas de délai de prescription en ce qui concerne la protection des biens immatériels.

124) Cf. le texte des articles correspondants du Code civil disponibles en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/ccde-en.htm

Le 24 février 2005, l'Assemblée plénière de la Cour suprême de la Fédération de Russie a adopté une décision « sur la pratique judiciaire relative aux affaires portant sur la protection de l'honneur et de la dignité des personnes, ainsi que la réputation professionnelle des personnes et des entités juridiques », qui détaille ces dispositions. Son texte intégral est disponible en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/supc-24-2005.htm

On notera que le droit de rectification est effectivement utilisé dans les médias radiodiffusés¹²⁵, tandis que le droit de réponse (permis par la loi) n'a, à notre connaissance, jamais été invoqué.

2. Placement de produit

La loi fédérale de 2006 relative à la publicité énumère neuf formes de publicité exclues de son champ d'application (article 2, alinéa 2). Dernier élément de cette liste, le placement de produit est défini de la façon suivante : « Toute référence à des produits, à leurs moyens d'identification (nom ou marque, par exemple), à leurs producteurs ou à leurs distributeurs qui est intégrée de façon naturelle à des œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques, et ne constitue pas en soi une information à caractère publicitaire. » Par définition, le placement de produit ne relève donc pas de la législation sur la publicité et n'est soumis à aucune restriction dans l'ensemble des médias.

A cet égard, le point de vue d'Andreï Kochevarov, directeur adjoint (en charge de la publicité) du Service fédéral anti-monopole (FAS), est important. Le FAS joue un rôle d'organisme de surveillance gouvernemental en matière de publicité. Selon Andreï Kochevarov, « la question de la régulation par la loi de ce phénomène [le placement de produit] reste ouverte¹²⁶ ». Avec d'autres experts, il rappelle que le FAS n'a eu qu'une seule occasion de rendre une « décision » au sujet du placement de produit, en 2003. Channel One avait diffusé au moment du Nouvel An la comédie musicale *Zolouchka*, dans laquelle apparaissait une bouteille de vodka d'une marque particulière. Le FAS a infligé à Channel One une amende de 40 000 RUB et enjoint à la société de couper les scènes où figurait cette bouteille. Lors de la rediffusion du spectacle l'année suivante, toute référence à cette marque de vodka avait effectivement été supprimée¹²⁷. En réalité, cependant, cette décision était justifiée par le fait que la première diffusion enfreignait l'interdiction absolue de diffuser de la publicité pour des boissons alcoolisées à la télévision ; elle n'invoquait pas directement le phénomène du placement de produits. A l'exception d'un autre cas, déjà ancien (et tranché par la précédente loi fédérale relative à la publicité), il s'agit là de la seule affaire qui ait mis en cause le placement de produit. Mais puisque la décision ne se prononçait pas, en définitive, sur la question du placement de produit, il est impossible de parler de politique gouvernementale proprement dite en la matière.

Dans le cadre de certains débats théoriques¹²⁸, on a tenté de classer le placement de produit dans la catégorie de la publicité *subliminale*¹²⁹. La loi relative à la publicité la considère comme une forme de publicité qui atteint l'esprit des consommateurs d'une façon subliminale et introduit la précision suivante : « notamment par l'utilisation d'inserts vidéo particuliers (double piste sonore) ou par d'autres moyens ». Ce type de publicité est interdit dans les médias audiovisuels (article 5, alinéa 9). Les opinions de certains experts, qui ont le soutien tacite du FAS, concluent que le placement de produit est l'un des « autres moyens » de faire usage de la publicité subliminale auxquels fait référence la loi. Ils soulignent en outre que dans le cas du placement de produit, le point le plus difficile consiste à déterminer si oui ou non le placement de produit présumé était intégré *de façon naturelle* à l'œuvre scientifique, littéraire ou artistique considérée. Pour sortir de la subjectivité, selon les experts, il faut solliciter des « spécialistes faisant autorité » ou exploiter les résultats de sondages sociologiques. Si les preuves ainsi obtenues confirment le caractère artificiel des insertions de produits et de marques commerciales, le placement de produit tombe alors sous le coup de la législation sur la publicité et dans ce cas, toutes les dispositions de la loi relative à la publicité doivent s'y appliquer. Ainsi, puisque la loi ne permet de télédiffuser des publicités pour la bière qu'assorties d'un avertissement et uniquement entre

125) Cf. par exemple <http://www.fssp06.ru/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=164&cntnt01returnid=51>

126) Кашеваров А. Б. Актуальные вопросы практики ФАС России в сфере рекламной деятельности и защиты конкуренции, *Арбитражное правосудие в России. №3, 2008*. Cf. également : http://www.fas.gov.ru/article/a_17729.shtml, <http://dlr.ru/news.php?idnews=57> et http://www.fas.gov.ru/article/a_6956.shtml

127) Ibid. Cf. également Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе, Управление компаний, 7 février 2008*. Cf. http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml et <http://www.utro.ru/articles/2004/07/14/329647.shtml>

128) Cf. par exemple : Романов А. А. Закон и индустрия скрытой рекламы. *Реклама и Право, № 2, 2006*, ou Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе. Управление компаний, 7 février 2008*, cf. http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml

129) Le terme russe *скрытая реклама* – publicité cachée – recouvre à la fois les notions de publicité subliminale et de publicité clandestine.

22 heures et 7 heures, cette disposition devrait s'appliquer aussi aux œuvres artistiques dans lesquelles ce type de boissons a été « placé » d'une façon artificielle (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas intégrées à l'œuvre de façon naturelle). De la même façon, la loi interdisant toute publicité montrant une personne en train de boire de la bière, ce type de scènes ne devrait pas non plus être diffusé dans le cadre d'un placement de produit « artificiel ». La consommation de cigarettes de marque, si elle n'est pas « naturelle », devrait également être interdite dans les films, etc. En outre, les limites globales fixées en matière de publicité dans les médias de masse devraient être calculées en tenant compte de la durée consacrée au placement de produit¹³⁰.

Irina Chouboukova, avocate dans un grand cabinet moscovite, définit trois critères permettant de caractériser de publicité un placement de produit dans le contexte de la législation russe et au vu des pratiques internationales :

- L'objet (produit ou marque commerciale) peut être supprimé de l'œuvre sans perte de valeur créative pour celle-ci.
- Le placement présente une valeur publicitaire, c'est-à-dire qu'il contribue à la promotion ou à l'avancement de l'intérêt pour un produit ou un service, une marque commerciale, le producteur ou le vendeur du produit (ou du service).
- Le placement du service, de la marque commerciale ou du nom du producteur est rémunéré ; ce fait peut être confirmé par un contrat liant les auteurs et les annonceurs.

La question de savoir s'il est possible d'appliquer ces critères aux films et aux séries télévisées demeure ouverte. Elle ne trouve aucune réponse, positive ou négative, dans la législation sur la publicité. L'un des grands défis, quelle que soit la méthode publicitaire employée, consiste à définir où commence et où s'arrête la publicité. Lorsqu'elle devient partie intégrante d'une œuvre d'art, il devient difficile de circonscrire les passages relevant exclusivement de la publicité.

Il convient de rappeler qu'il s'agit là d'un débat théorique sans effet immédiat sur la pratique du placement de produit. Et bien que le FAS n'ait pas encore adopté de position claire sur cette question, l'intensification du phénomène de placement de produits pourrait faire évoluer rapidement cette situation.

On a également tenté de qualifier le placement de produit de publicité *mensongère*. Ceci semble difficilement justifiable, car le terme « mensonger », dans son acception juridique, désigne exclusivement la rétention d'informations essentielles sur le produit et la déformation de ces informations dans le cadre de la publicité (alinéa 7 de l'article 5 de la loi fédérale relative à la publicité).

L'absence de définition juridique précise et de réglementation du placement de produit entraîne un autre problème pratique : l'incertitude quant à la régulation *contractuelle* de cette pratique. Il est très difficile en effet de formuler l'objet et les clauses essentielles d'un contrat de placement de produit. Si les liens entre annonceurs et agences publicitaires s'inscrivent actuellement dans le cadre solidement établi et juridiquement bien conçu des contrats d'agence ou des contrats de fourniture de services, le fait de créer et de placer un produit dans une œuvre d'art nécessite un nouveau type de contrat, qui reste encore à élaborer. Il n'existe pas de contrat type susceptible d'être repris et les juristes utilisent dans ce domaine toute forme de contrat leur semblant adaptée. Le plus souvent, en outre, les obligations sont convenues par un accord verbal, ce qui complique considérablement l'exécution exacte de quelque obligation que ce soit.

Les contrats de placement de produit sont en réalité des accords de fourniture de services ; à ce titre, ils sont réglementés par le chapitre 39 du Code civil de la Fédération de Russie. Dans un contrat type prévoyant la fourniture de services publicitaires en échange d'une rémunération, le prestataire de services s'engage à entreprendre certaines actions ou certaines activités conformément aux instructions de son client. Celui-ci est en retour tenu de rémunérer les services rendus. Pour le client, les clauses suivantes sont donc essentielles :

130) Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе. Управление компанией*, 7 février 2008, cf. http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml

- La définition de l'objet du contrat, c'est-à-dire des actions que le prestataire de services est tenu d'effectuer dans le cadre de l'élaboration d'une campagne publicitaire, et la description de leur mode de réalisation.
- Le calendrier de lancement de la campagne publicitaire, dans la mesure où le client peut souhaiter que celle-ci ait lieu à un moment particulier.

Un contrat de services publicitaires peut englober toute forme de placement de produit, puisqu'il encadre une relation contractuelle et ses objectifs principaux, c'est-à-dire la prestation de services visant à promouvoir une entreprise, sa marque, ses produits et ses services¹³¹.

3. Droit aux brefs reportages

Dans l'article 1274 (« utilisation libre d'une œuvre à des fins d'information, scientifiques, éducatives ou culturelles ») de la 4^e section du Code civil de la Fédération de Russie (chapitre 70, « droit d'auteur »), le droit russe aborde un phénomène comparable au droit européen aux brefs reportages d'actualité. Cet article affirme qu'il est possible d'utiliser des œuvres en rapport avec des thèmes d'actualité économique, politique, sociale et religieuse, et de reproduire ces œuvres dans des radiodiffusions ou des programmes par câble, sauf si l'auteur ou l'ayant droit en a expressément interdit la reproduction ou la publication. La loi n'impose pas le consentement de l'auteur ou de quelque autre ayant droit que ce soit, ni la rémunération de l'utilisation de l'œuvre. Elle exige uniquement la citation du nom de l'auteur de l'œuvre utilisée et de la source consultée. La loi permet en outre, dans les mêmes conditions, la reproduction dans des radiodiffusions ou des programmes par câble de discours politiques prononcés en public, d'allocutions, de rapports et d'autres œuvres comparables, dans la mesure où la nécessité d'informer le justifie ; elle permet en outre la communication au grand public (dans le cadre de comptes rendus de radiodiffusions ou de programmes par câble) d'œuvres vues ou entendues à l'occasion d'événements d'actualité, dès lors que cette utilisation se justifie à des fins d'information¹³².

Le développement, en Russie, des contenus en ligne et de la possibilité de diffuser des vidéos a dernièrement donné lieu à des poursuites pour copie illicite et diffusion sur Internet d'œuvres audiovisuelles transmises à l'origine à la télévision. La holding télévisuelle VGTRK a notamment déposé le 22 octobre 2008 une plainte contre le portail de communications Mail.ru et le réseau social Vkontakte.ru pour diffusion illicite d'œuvres piratées sur ses chaînes de télévision. Elle exigeait l'arrêt, par Mail.ru et Vkontakte.ru, de la diffusion illicite d'œuvres protégées par le droit d'auteur, et le versement par chacune des deux sociétés d'une indemnité de 3 millions de RUB. En novembre 2008, la VGTRK a conclu une transaction à l'amiable avec Mail.ru, aux termes de laquelle le portail doit lui reverser une partie de ses bénéfices publicitaires et est autorisé, en contrepartie, à poursuivre – dans la légalité cette fois – la diffusion de contenus contestée.

La maison mère de Vkontakte.ru, en revanche, a refusé de se plier aux exigences de la VGTRK. Aux dernières nouvelles, en juin 2009, la procédure judiciaire se poursuivait devant un tribunal d'arbitrage de Saint-Petersbourg. Le tribunal a notamment reconnu une constatation notariée confirmant que le long métrage *Ostrov (L'Ile)*, diffusé par la VGTRK, avait été mis à disposition sur une page web du réseau social.

En février 2009, la VGTRK a conclu un autre accord à l'amiable avec le moteur de recherche Rambler.ru, qui permet à ce dernier de diffuser des émissions de télévision ; en échange, il réservera des encarts publicitaires gratuits au site d'actualité Vesti.ru, géré par la VGTRK¹³³.

Un peu plus tôt, le 17 avril 2008, la VGTRK avait pris la tête d'une initiative informelle lancée par un groupe de grands médias d'information et visant à élaborer un dispositif juridique pour combattre le piratage perpétré par les sites et les médias sur Internet¹³⁴. Cette campagne a donné lieu à un projet de

131) Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе. Управление компанией*, 7 février 2008, cf. http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml

132) Cf. le texte intégral du chapitre 70 de la 4^e section du Code civil, disponible en anglais sur : <http://civil-code.narod.ru/chapter70-copyright-law.html>

133) Cf. ces articles d'actualité : <http://interfax.ru/society/txt.asp?id=40987> et <http://www.infox.ru/business/media/2009/06/26/VGTRK.phtml>

134) <http://www.urisconsult.spb.ru/info/45/>

loi d'amendement de la loi relative aux médias de masse et du Code des infractions administratives n° 195-FZ de la Fédération de Russie du 30 décembre 2001. Le projet de loi a été soutenu par le ministère des Communications et des Communications de masse le 10 juin 2009, date à laquelle il a fait l'objet d'un débat lors de la séance inaugurale du Conseil des communications de masse, une instance consultative professionnelle relevant du ministère. Le projet de loi propose d'envisager les plateformes Internet comme des médias de masse et l'accès à des contenus en ligne comme une forme de diffusion de l'information de masse. Il instaure également une responsabilité administrative pour violation du droit d'auteur des agences de presse¹³⁵.

4. Protection de la moralité publique

La loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse affirme, dans son article 4 (« caractère non admissible de toute utilisation abusive de la liberté d'information de masse ») :

« Aucune mesure ne devrait permettre l'utilisation de médias de masse en vue de commettre des actes criminels graves, de divulguer une information classée secret d'Etat ou tout autre secret protégé par la loi, de diffuser des contenus appelant le grand public à exercer des activités terroristes ou justifiant ouvertement le terrorisme, de diffuser tout autre contenu extrémiste ainsi que des émissions faisant l'apologie de la pornographie ou du culte de la violence et de la cruauté¹³⁶. »

Dans ce dernier cas, les restrictions prévues par la loi, qui visent en particulier à protéger les mineurs contre les contenus à caractère pornographique, sont formulées en termes trop généraux ; le texte n'explique nullement, par exemple, en quoi consiste le fait de « faire l'apologie ». Pourtant, toute utilisation abusive de la liberté de l'information de masse constatée par le Roskomnadzor peut potentiellement conduire à la fermeture d'un média, comme on l'a vu précédemment.

En interdisant la diffusion de contenus à caractère pornographique et faisant l'apologie « du culte de la violence et de la cruauté », le législateur entend protéger la moralité publique. C'est la règle constitutionnelle selon laquelle une personne ne peut exercer ses droits d'une façon qui enfonce les droits d'autrui qui permet cette interdiction. L'article 55, alinéa 3, de la Constitution autorise expressément la loi fédérale à restreindre « les droits et libertés des personnes et des citoyens dans la mesure qu'exige (entre autres) la protection (...) des bonnes mœurs, de la santé, ainsi que des droits et des intérêts légitimes d'autrui ».

L'article 242 du Code pénal n° 63-FZ du 13 juillet 1996 de la Fédération de Russie incrimine la diffusion de matériel ou d'articles pornographiques. Le délit est constitué par la réalisation, à des fins de diffusion ou dans un but publicitaire, de matériel pornographique, et par le commerce illicite de publications, de films, de vidéos, d'images ou d'autres articles à caractère pornographique. Il est puni par une amende de 100 000 à 300 000 RUB ou d'un montant équivalant à un à deux ans du salaire ou des autres revenus de la personne condamnée, ou encore par une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans¹³⁷. En 2008, selon les statistiques du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie, 1 794 cas de diffusion illégale de pornographie ont été constatés (contre 3 128 en 2007 et 2 876 en 2006). En 2008, 223 crimes de diffusion et de production de pédopornographie ont également été enregistrés au titre d'un article distinct du Code pénal (article 242.1) – contre 137 en 2007 et 248 en 2006¹³⁸.

Plusieurs tentatives ont été menées en vue de l'adoption d'une loi de protection de la moralité publique en Russie. En revanche, la loi fédérale « relative à la restriction de la circulation des produits, services et spectacles à caractère sexuel en Fédération de Russie » (1996) n'a jamais été promulguée par le Président de la Russie¹³⁹. Les assemblées législatives des différents sujets de la Fédération de Russie ont cherché

135) Le texte du projet de loi, assorti d'un commentaire, est disponible en russe sur :

<http://medialaw.ru/publications/zip/177/index.html>

136) Le texte de la loi est disponible en russe sur : http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/2.htm

137) Cf. le texte : http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/34.htm

138) Informations fournies par la Douma d'Etat :

http://www.familycommittee.ru/parlamentskie_slushaniya_kruglye_stoly_i_inye_meropriyatiya/vyrabotannye_rekomendacii/rekomendacii_parlamentskih_slushanij_na_temu_o_overshenstvovani_zakonodatelstva_napravlenogo_na_borbu_s_detskoj_pornografiej/

139) Cf. les informations sur le projet de loi dans : « La protection des mineurs contre les informations préjudiciables dans la législation des Etats post-soviétiques » par Anna Belitskaya, IRIS *plus*, édition 2006-06.

à plusieurs reprises à apporter une solution à ces problèmes dans les médias de masse locaux, en contrôlant l'environnement dont émane ce type d'informations et en protégeant les mineurs contre les informations et les matériels préjudiciables. Ces démarches, qui ciblent les publications et les programmes érotiques, ont permis de s'attaquer avec succès à certains problèmes.

A ce jour, 17 sujets de la Fédération de Russie disposent de lois sur ces questions. Plusieurs dizaines de résolutions et décrets locaux ont également été adoptés par les organes exécutifs et municipaux. La plupart prévoient la création d'instances gouvernementales de protection de la moralité. Ces « conseils » sont généralement composés de représentants d'organismes publics, de personnalités du monde culturel, de la littérature, des sciences et des arts, de représentants d'organismes chargés de l'application de la loi et de commissions gouvernementales chargées des mineurs, mais aussi de psychologues, de médecins, d'enseignants et d'autres experts. Ils ont été créés conformément aux réglementations locales en vue de déterminer l'existence de contenus érotiques ou pornographiques dans les produits spécifiques des médias de masse, d'établir la liste des films interdits, etc.

Il n'existe pas encore d'instance de ce type au niveau national, bien que la Douma d'Etat ait tenté d'en créer une grâce au projet de loi fédérale « relative au Conseil supérieur de la protection de la moralité dans la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie » de 1999. Après avoir été adopté en troisième lecture par la chambre basse, puis approuvé par le Conseil de la Fédération (la chambre haute), le projet de loi a finalement rencontré le refus du Président russe, qui lui a opposé son veto¹⁴⁰.

5. Protection des mineurs

Depuis près de deux décennies, les législateurs russes s'attachent à protéger les mineurs contre l'influence des informations préjudiciables. Selon eux, en effet, la violence, la cruauté et la pornographie, régulièrement affichées à l'écran et sur les pages des revues et des journaux, ne favorisent pas le bon développement de l'enfant, mais nuisent au contraire à son éducation sur le plan psychologique et moral. Les images indécentes ou de sévices font naître dans l'esprit des mineurs des modes de raisonnement stéréotypés et erronés, qui accroissent dans le même temps le risque de futurs comportements antisociaux¹⁴¹. Des chercheurs occidentaux ont prouvé que les programmes d'actualité russes montraient deux fois plus d'images violentes que les émissions équivalentes au Royaume-Uni ou en Allemagne¹⁴².

La Fédération de Russie a adopté sa propre loi relative aux droits de l'enfant en se fondant sur la Déclaration des droits de l'enfant de l'ONU¹⁴³ (1959) et la Convention des droits de l'enfant¹⁴⁴ adoptée par la suite (1989). Les dispositions de ce texte présentent, dans une large mesure, un caractère purement déclaratif et ne prévoient aucun mécanisme ni aucun moyen réglementaire spécifique pour en assurer l'application. La loi fédérale n° 124-FZ « relative aux droits fondamentaux de l'enfant » du 24 juillet 1998 ne comporte qu'une disposition abordant ce problème. L'article 14 dispose ainsi :

« Les organes d'Etat de la Fédération de Russie doivent prendre des mesures afin de protéger l'enfant de toute information, propagande et agitation nuisible à sa santé et à son éducation sur le plan psychologique et moral, y compris les expressions d'intolérance sociale, ethnique et de classe, la publicité pour les produits alcooliques et le tabac, l'apologie de l'inégalité sociale, raciale, ethnique ou religieuse, ainsi que la diffusion de (...) produits audio et vidéo faisant l'apologie de la violence et de la cruauté, de la pornographie, de la toxicomanie, de l'abus d'inhalants et des comportements antisociaux¹⁴⁵. »

140) Concernant le débat sur ce projet de loi, cf. « La protection des mineurs contre les informations préjudiciables dans la législation des Etats post-soviétiques » par Anna Belitskaya, op. cit., p. 6.

141) « La protection des mineurs contre les informations préjudiciables dans la législation des Etats post-soviétiques » par Anna Belitskaya, op. cit., p. 2.

142) Cf. Petzold, Thomas, *Gewalt in internationalen Fernsehrichten: eine komparative Analyse medialer Gewaltpräsentation in Deutschland, Grossbritannien und Russland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, p. 44, p. 109. Cité dans : Dubina, Tatyana, "An Economic Analysis of the Russian Television System", Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics at the University of Cologne, n° 259, Cologne, 2009, p. 100.

143) Cf. <http://www.cirp.org/library/ethics/UN-declaration>

144) Cf. <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>

145) Le texte du projet de loi est disponible en russe sur : http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/52.htm

Il n'est par conséquent par étonnant que la pression visant à instaurer des mesures pratiques de protection des intérêts des mineurs dans les médias de masse n'ait cessé de s'accroître. Le 24 juin 2009, la Douma d'Etat a adopté en première lecture le projet de loi « relative à la protection des mineurs contre les informations préjudiciables à leur santé et à leur épanouissement¹⁴⁶ ».

Cette future loi fédérale réglementera « les produits des médias de masse, les publications papier, les œuvres cinématographiques, les téléfilms et la vidéo, les jeux électroniques et informatiques, ainsi que les autres produits audiovisuels sur tout support matériel, y compris ceux sur les réseaux d'information des télécommunications d'accès général (notamment Internet et la téléphonie mobile) » (article 2, alinéa 8).

Le texte définit sept catégories d'informations dont la diffusion est interdite auprès des mineurs (c'est-à-dire des personnes de moins de 18 ans). L'éventail de ces catégories s'étend de la pornographie à la « propagande en faveur de la négation des valeurs familiales ». Le projet de loi définit les produits d'information pornographiques de la façon suivante : « Matériaux et objets sans valeur artistique et sans intention scientifique, médicale ni éducative, qui comportent une description ou une représentation photographique, vidéo ou d'une autre nature (entre autres créée par infographie, par animation ou par d'autres moyens picturaux) 1) d'organes génitaux humains ; ou 2) d'un acte sexuel, réel ou simulé ; ou 3) de tout autre acte comparable de nature sexuelle, y compris les actes commis sur des animaux ou des cadavres humains » (Article 5, alinéa 2, point 7).

Le projet de loi protège la « sécurité de l'information destinée aux enfants », définie dans l'article 2 comme « les conditions permettant d'écartier tout risque d'incidence nuisible sur la santé et l'épanouissement physiques, psychologiques, sociaux, spirituels et moraux des enfants ».

La classification des « produits d'information » en fonction de l'âge des consommateurs se fera comme suit : universelle (pour tous les âges), moins de 6 ans, plus de 6 ans, plus de 12 ans, plus de 16 ans et plus de 18 ans. Le texte prévoit la mise en place d'une signalétique spécifique obligatoire pour tous les produits et services audiovisuels, y compris pour les émissions de télévision (autres que les journaux télévisés, les programmes d'actualités, les programmes de divertissement et les émissions en direct), conformément à leur classification par âge. La diffusion télévisuelle de produits destinés à la catégorie des plus de 16 ans ne sera autorisée qu'entre 21 heures et 7 heures ; celle de produits destinés aux plus de 18 ans, entre 23 heures et 6 heures.

Aux termes de la future loi, les installations telles que les cybercafés, qui permettent aux consommateurs d'accéder à des contenus audiovisuels, auront l'obligation d'utiliser les moyens techniques et informatiques nécessaires à la protection des mineurs contre les informations qui leur sont préjudiciables.

Les producteurs et les distributeurs seront responsables de la signalisation de leurs produits conformément aux dispositions de la nouvelle législation. Cette dernière les encourage notamment à demander une expertise concernant la catégorie dans laquelle le produit doit figurer ainsi que sur les règles spécifiques et les effets juridiques qui découlent de cette classification en vertu du texte. Pour les jeux sur ordinateur ou sur d'autres supports, la sollicitation d'une expertise devient obligatoire¹⁴⁷.

Un système de classification en fonction de l'âge est actuellement en vigueur pour les produits audio et vidéo (principalement pour les longs métrages en vue de leur exploitation en salle), conformément au règlement du 15 mars 2005 de l'Office fédéral de la culture et de la cinématographie (qui fait désormais partie du ministère de la Culture de la Fédération de Russie). Ce règlement entérine des lignes directrices en matière de classification des œuvres audiovisuelles en fonction de l'âge¹⁴⁸.

146) Le texte du projet de loi О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию (relative à la protection des mineurs contre les informations préjudiciables à leur santé et à leur épanouissement) au terme de sa première lecture est disponible en russe sur : <http://medialaw.ru/publications/zip/178/1.htm>

147) « Fédération de Russie : Projet de loi relative à la protection des mineurs contre les informations préjudiciables à leur santé et à leur épanouissement », par Andrei Richter, IRIS, 2009-8:18.

148) Le texte est disponible (en russe) sur : <http://www.medialaw.ru/publications/zip/141/4.htm>

Il prévoit le classement des films selon cinq catégories :

- Réservé aux personnes de 18 ans ou plus ;
- Réservé aux personnes de 16 ans ou plus ;
- Réservé aux personnes de 14 ans ou plus ;
- Réservé aux personnes de 12 ans ou plus avec accord parental ;
- Film tout public.

Jusqu'à présent, le suivi des atteintes aux droits des mineurs reste difficile d'un point de vue pratique. Ceci pourrait évoluer avec la nomination récente d'un Médiateur aux droits des enfants¹⁴⁹, dont les services se trouvent provisoirement dans les locaux de la Chambre publique de la Fédération de Russie.

L'article 6 de l'Accord de coopération des Etats membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI) dans le domaine de la réglementation des activités publicitaires (2003) exige des gouvernements qu'ils protègent les mineurs contre toute exploitation de leur crédulité ou de leur manque d'expérience¹⁵⁰. Cette protection est moins rigoureuse en Russie que dans le droit des autres pays de la CEI. La loi fédérale relative à la publicité comporte un article (l'article 6) consacré aux spécificités de la publicité diffusée à l'intention des mineurs. Il dispose :

« En vue de protéger les mineurs contre tout abus vis-à-vis de leur crédulité et de leur manque d'expérience, les pratiques suivantes ne sont pas autorisées dans la publicité :

- 1) discréditer l'autorité des parents et des éducateurs ou saper la confiance des mineurs à leur égard ;
- 2) inciter directement les mineurs à convaincre leurs parents ou d'autres personnes à acquérir des biens faisant l'objet de publicité ;
- 3) donner aux mineurs une idée erronée de ce que permet réellement un budget familial ;
- 4) tenter d'insinuer que la possession de divers biens leur conférerait un avantage quelconque sur les autres mineurs ou que l'absence de ces mêmes biens provoquerait l'effet contraire ;
- 5) faire naître un complexe d'infériorité chez les mineurs qui ne possèdent pas les biens faisant l'objet de publicité ;
- 6) présenter des mineurs dans des situations ou des lieux dangereux ;
- 7) minorer le niveau d'aptitude requis pour l'utilisation des biens faisant l'objet de publicité destinée aux mineurs ; la publicité a l'obligation de donner des informations sur ce qui est effectivement accessible aux mineurs du groupe d'âge auquel les biens sont destinés ;
- 8) faire naître un complexe d'infériorité chez les mineurs en encourageant une attitude négative à leur égard¹⁵¹. »

Ces normes publicitaires sont régulièrement appliquées. Ainsi, le 25 décembre 2007, lors d'une de ses séances ordinaires, le Conseil d'experts pour l'application de la législation relative à la publicité au sein du Service fédéral anti-monopole a débattu du slogan « Le Père Gel n'existe pas ! » (le Père Gel étant l'équivalent du Père Noël en Russie) utilisé par la chaîne de magasins Eto à des fins de publicité. Il s'est posé la question de savoir si ce slogan discréditait les parents, les assistants maternels et les gardiens d'enfants, et sapait la confiance que leur accordaient les mineurs. Au terme du débat, les experts ont conclu que la méthode employée dans la publicité, consistant à présenter le slogan comme une « actualité brûlante », pouvait être perçue de façon ambiguë par les enfants. Les mineurs faisaient partie du public visé en raison de l'heure de diffusion de la publicité. Dans l'affaire « Eto », le conseil a retenu des infractions aux points 2, 4, 5 et 8 de l'article 6 de la loi fédérale relative à la publicité (voir ci-dessus). Pour empêcher toute infraction supplémentaire à la législation en matière de publicité, le conseil a recommandé l'arrêt par l'annonceur et par les chaînes de télévision de la diffusion de la publicité comportant ce slogan¹⁵².

149) Ce poste a été créé par le décret présidentiel n° 986 du 1^{er} septembre 2009 « relatif au médiateur aux droits des enfants auprès du Président de la Fédération de Russie », publié dans le journal officiel *Rossiyskaya gazeta* du 4 septembre 2009.

150) Le texte est disponible (en russe) sur : <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/sng/38.htm>

151) Le texte est disponible (en russe) sur : http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/11.htm

152) Communiqué de presse du FAS du 27 décembre 2007, "Expert Council of Enforcement of the Advertising Legislation", cf. http://www.fas.gov.ru/english/news/n_16790.shtml?print

Aux yeux des experts, les textes de loi en Russie n'offrent pas à ce jour un ensemble de mesures qui permettraient de restreindre la diffusion et la propagation, par les médias de masse, d'informations à caractère sexuel et d'images de violence. Ces dispositions doivent être essentiellement préventives. Toutefois, légiférer intégralement dans ce domaine sensible, comme le demandent les partisans les plus virulents de la moralité, ne serait guère judicieux, car cela reviendrait à menacer de façon voilée les libertés individuelles et la liberté de la presse¹⁵³.

6. Droits des minorités nationales

Sur la question des langues dans la radiodiffusion, les principales sources de droit en Russie sont la Constitution et les normes issues du droit international et des traités intergouvernementaux. La Constitution, adoptée le 12 décembre 1993¹⁵⁴, garantit dans son article 19 l'égalité des citoyens indépendamment de leur nationalité (appartenance ethnique). Les dispositions de la Constitution portant sur les langues sont précisées dans des textes fédéraux et régionaux.

L'article 69 de la Constitution garantit les droits des peuples autochtones dont la population est faible. Conformément à la Constitution, la loi de 1999 « relative aux garanties des droits des peuples autochtones numériquement peu nombreux de la Fédération de Russie » instaure un régime particulier pour ces peuples (vivant en communautés de moins de 50 000 personnes) et pour les peuples du Grand Nord¹⁵⁵. La loi leur reconnaît le droit d'assurer de façon autonome leur propre développement socioéconomique et culturel, et oblige le gouvernement à leur apporter une aide en mettant en place des programmes de soutien, en leur allouant des financements, etc. Elle garantit leur droit à sauvegarder et à développer leurs langues autochtones, mais aussi à recevoir et à diffuser des informations dans ces langues et à créer des médias de masse.

Dans le même temps, aucun des textes normatifs encadrant la radiodiffusion ne précise les conditions de la participation des minorités à la création et à la gestion d'entreprises de radiodiffusion, qu'il s'agisse ou non de minorités appartenant à des peuples autochtones numériquement peu nombreux.

L'article 26, alinéa 2, de la Constitution réaffirme le droit de chacun d'utiliser sa langue maternelle et de choisir librement sa langue de communication. L'article 68 précise en outre que bien que le russe soit la langue officielle de la Fédération de Russie, les républiques ont le droit d'instaurer leurs propres langues officielles, lesquelles peuvent être utilisées parallèlement à la langue officielle de la Fédération de Russie dans ces territoires. Dans les faits, si le russe demeure prépondérant et reste la langue de communication entre tous les groupes ethniques du pays, d'autres langues sont largement parlées et font l'objet d'une promotion active dans les 21 républiques de la fédération, ainsi que dans dix territoires autonomes, dans une province autonome et dans d'autres zones où les groupes ethniques représentent une forte densité de population.

L'utilisation de la langue officielle et des autres langues sur le territoire russe est réglementée de façon plus explicite dans la loi de 1991 « relative aux langues de la Fédération de Russie¹⁵⁶ ». Celle-ci aborde dans son article 20 l'utilisation des langues dans les médias de masse. Elle dispose notamment que les programmes radiodiffusés par des chaînes de télévision et des stations de radio émettant dans toute la Russie doivent l'être en russe, langue officielle de la fédération.

L'article 5 de la loi fédérale n° 53-FZ du 1^{er} juin 2005 « relative à la langue officielle de la Fédération de Russie » précise que la règle imposant la langue russe dans les médias de masse nationaux, régionaux et municipaux ne s'applique pas aux médias créés spécifiquement pour radiodiffuser dans les autres langues officielles des républiques constituant la Fédération de Russie, dans d'autres langues parlées par les peuples de Russie, ou dans des langues étrangères¹⁵⁷.

153) « La protection des mineurs contre les informations préjudiciables dans la législation des Etats post-soviétiques », par Anna Belitskaya, *op. cit.*, p. 8.

154) Disponible (en anglais) sur : <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>

155) Loi n° 82-FZ du 30 avril 1999. Cf. son texte (en russe) sur : <http://base.garant.ru/180406.htm>

156) Loi n° 1807-1 du 25 octobre 1991 (dans sa version amendée), disponible en anglais sur : http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Russia/Russia_Languages_English.htm

157) Son texte est disponible (en russe) sur : http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/46.htm

Dans les faits, la chaîne de télévision nationale Rossia réserve de brefs créneaux de radiodiffusion aux chaînes d'Etat régionales ; dans la mesure du possible, celles-ci diffusent alors des programmes dans les langues officielles. Ces chaînes régionales appartiennent à la société VGTRK, basée à Moscou, ce qui donne lieu à un certain nombre de conflits entre l'autorité centrale et celles des provinces.

Ainsi, en octobre 2003, le Comité d'Etat sur les minorités, ainsi qu'un certain nombre d'organisations représentant les minorités culturelles de la République de Carélie, dans le Nord-Ouest de la Russie, se sont officiellement plaints à Rossia de la disparition des programmes en langues carélienne, finnoise et vepsé dans le cadre des créneaux de radiodiffusion régionaux. La diffusion d'émissions dans ces différentes langues avait été suspendue, la chaîne d'Etat diffusant sur ce territoire ayant entrepris début 2003 un changement de ligne éditoriale sans tenir compte de l'opinion des autorités de la province ou des organisations non gouvernementales. Les autorités de neuf autres régions nationales se sont ralliées à cette protestation¹⁵⁸. En 2004, la programmation diffusée dans les langues nationales a également été supprimée dans la république de Kabardino-Balkarie, dans le nord du Caucase¹⁵⁹. Dans l'oblast d'Oulianov (sur la Volga), la filiale régionale de la VGTRK a cessé d'émettre dans les langues nationales en 2006, sur ordre de Moscou¹⁶⁰.

La VGTRK subordonne systématiquement le retour des émissions en langues autres que le russe dans ses programmes nationaux à la mise en place d'un financement ou d'un cofinancement régional. Dans certains cas (en République de Tchouvachie et en République des Maris), les autorités de la province ont sacrifié à cette exigence, épaulées par des fondations culturelles¹⁶¹. Plusieurs républiques nationales prospères (républiques du Tatarstan, d'Ingouchie, etc.) ont même créé des radiodiffuseurs gérés par l'Etat qui sont maintenant placés sous l'autorité de Moscou. Les programmes en langue nationale représentent une grande part d'audience au niveau local.

Selon la loi relative aux médias de masse, la langue de diffusion d'un média de masse (presse ou radiodiffusion) doit être indiquée lors de son enregistrement officiel (article 10) et c'est au fondateur du média que revient le choix de cette ou de ces langue(s). La mention de la langue n'a aucune incidence sur la procédure d'enregistrement, bien que la loi exige un nouvel enregistrement en cas de changement de langue (article 11). Le média de masse fait alors l'objet d'un nouvel enregistrement selon la même procédure que celle qui s'est appliquée lors du premier enregistrement ; il s'agit d'une démarche plus longue qu'une simple procédure de notification, telle que celle qui est utilisée par exemple dans le cas du déménagement d'une rédaction.

Bien qu'il n'existe pas d'obstacles légaux à l'obtention de licences de radiodiffusion dans une langue autre que le russe, cette caractéristique peut être prise en compte lors d'une procédure d'octroi de licence au titre de la satisfaction d'intérêts « socialement importants ». Par ailleurs, à notre connaissance, l'organisme qui octroie les licences n'a jamais adopté de mesure spéciale visant à faciliter l'accès à la radiodiffusion des personnes appartenant aux minorités nationales (par exemple, en organisant un appel d'offres pour une radiodiffusion en langue minoritaire bénéficiant de droits de licence réduits)¹⁶².

L'une des dernières résolutions nationales adoptées par le Comité des Ministres (CM) du Conseil de l'Europe dans le cadre du deuxième cycle de suivi de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales (CCNM) portait sur la Fédération de Russie. Elle contient un certain nombre de dispositions axées sur les médias (audiovisuels). Le Comité des Ministres recommande aux autorités russes de « continuer à améliorer l'accès aux médias pour les personnes appartenant aux minorités nationales » et, plus généralement, de renforcer les mesures de sensibilisation « aux dangers des propos d'incitation à la haine raciale et à l'importance de la tolérance et du respect de la diversité¹⁶³ ».

158) Cf. l'article paru le 2 février 2004 dans le quotidien *Izvestia*, disponible sur : <http://www.izvestia.ru/russia/article43779>

159) Cf. l'article de l'agence de presse Regnum sur : <http://www.regnum.ru/news/441186.html>

160) Cf. le rapport du Centre pour le journalisme en situations extrêmes (Centre for Journalism in Extreme Situations) sur : <http://www.cjes.ru/bulletins/?lang=rus&bid=1978>

161) Cf. les articles sur : http://gov.cap.ru/list4/publication/rec.aspx?gov_id=82&pos=2&id=119051 et <http://www.rg.ru/2005/08/16/markelov.html>

162) « La réglementation de la radiodiffusion en langues minoritaires », par Tarlach McGonagle et Andrei Richter, IRIS *plus*, supplément à IRIS, Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, édition 2004-02, disponible sur : http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2004.pdf

163) Résolution ResCMN(2007)7 relative à la mise en œuvre de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales par la Fédération de Russie, 2 mai 2007. Cf. « Comité des Ministres : Les nouvelles résolutions relatives aux minorités contiennent des dispositions intéressant les médias » par Tarlach McGonagle, IRIS 2007-8:Extra, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/8/article104.fr.html>

7. Restrictions en vue de contrer l'extrémisme

En Russie, le principal instrument permettant d'encadrer l'expression politique dans les médias de masse (notamment radiodiffusés) est la loi fédérale n° 114-FZ du 25 juillet 2002 « sur la lutte contre les activités extrémistes¹⁶⁴ ». Dans le domaine des médias, elle a pour principal objet d'empêcher ceux-ci de se livrer à des activités extrémistes et d'interdire leur utilisation pour diffuser des contenus extrémistes. La sanction la plus lourde, en cas d'infraction à ces interdictions, consiste en la fermeture du média. Dorénavant, la grande question pour les radiodiffuseurs est de savoir dans quelles circonstances leurs actions peuvent être qualifiées d'« extrémistes ».

Au départ, cette loi définissait l'extrémisme au moyen d'une liste de faits qualifiés de délits par le Code pénal russe. Elle a toutefois été complétée par de nouveaux éléments, principalement en matière de violence et d'appel à la violence. Aux termes de la loi, l'extrémisme recouvre « la planification, l'organisation, la préparation et la perpétration d'actes visant à une violente... atteinte à l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, à la prise ou à l'usurpation de pouvoir, à la création de formations armées illégales, à la perpétration d'activités terroristes », etc.

Cette liste fut considérablement développée par des amendements adoptés en juillet 2006. Selon certaines analyses, l'objectif principal sous-tendant ces modifications consistait, pour les autorités, à se protéger du mécontentement de la population¹⁶⁵. L'extrémisme recouvrait désormais aussi la diffusion de documents expliquant ou justifiant l'extrémisme, la diffusion d'appels publics à des activités extrémistes, la promotion de ces dernières ou le fait de les faciliter grâce aux médias. Le fait de diffamer publiquement des fonctionnaires d'Etat en les accusant dans un but malveillant d'avoir commis des actes de nature extrémiste devenait également un acte d'extrémisme.

Le nouveau libellé de l'article 13 (qui interdit la production et la diffusion de contenus extrémistes), contrairement à son ancienne version, ne fixe plus de critères prédéterminés pour l'établissement du caractère extrémiste d'un contenu, bien qu'il indique qu'un contenu est réputé extrémiste dès qu'une décision de justice rendue à son égard devient exécutoire. Le nouveau texte des articles 9 et 10, sous leur forme amendée, comporte des dispositions relatives à la liste fédérale des organisations extrémistes. L'inscription d'une organisation relève de la compétence de l'instance publique en charge de l'enregistrement des organisations à but non lucratif et se fonde sur une décision de justice.

Concernant les médias, les actes extrémistes ou la diffusion de contenus extrémistes (tout comme la diffusion d'appels à commettre des actes de terrorisme ou leur justification) sont sanctionnés aux termes de cette loi et de l'article 4 (amendé en 2002) de la loi relative aux médias de masse par un avertissement émanant du Roskomnadzor ou de l'un de ses services régionaux. Dans certains cas de menaces à la sécurité publique, le premier avertissement peut directement conduire à la suspension de la diffusion du média et constituer ainsi l'étape initiale d'une procédure de fermeture définitive. La loi sur la lutte contre les activités extrémistes, ainsi que les amendements apportés à la loi relative aux médias de masse, permettent également au ministère public de recourir à la procédure d'avertissements et de fermeture, s'il estime qu'un média est utilisé à des fins extrémistes. Une disposition évoque notamment les informations diffusées au sujet d'organisations dont les activités sont interdites par une décision de justice définitive et qui figurent dans le Registre fédéral des organisations extrémistes : un média ne peut diffuser ce type d'informations sans faire mention d'une telle décision.

De notre point de vue, la conséquence la plus dangereuse pour la liberté de l'information de masse est que la loi permet non seulement la pénalisation des journalistes et rédacteurs en chef pour avoir diffusé des contenus extrémistes (y compris pour avoir diffamé des fonctionnaires de l'Etat)¹⁶⁶, mais qu'elle place les rédactions elles-mêmes et les sociétés de radiodiffusion face à un risque de sanctions pouvant aller jusqu'à la fermeture.

164) Cf. le texte initial (avant amendements) en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/extrimest.htm

165) *Нагорных И.* Подрыв веры в государство - это и есть экстремизм // *Коммерсантъ-Власть*, 24 июля 2006 г.

166) Ainsi, le Code des infractions administratives de la Fédération de Russie n° 195-FZ du 30 décembre 2001 comporte désormais un article 20.29 traitant de la responsabilité engagée pour la production et la diffusion de contenus extrémistes. Il prévoit de lourdes amendes pour toute personne morale ou physique déclarée coupable d'une telle infraction. En outre, le Code pénal de la Fédération de Russie n° 63-FZ du 13 juillet 1996, ainsi que le Code de procédure pénale de la Fédération de Russie n° 174-FZ du 18 décembre 2001 instaurent une responsabilité pour les infractions motivées par des considérations extrémistes et xénophobes. Cf. « Fédération de Russie : Modifications de la législation relative à la lutte contre l'extrémisme », par Nadezhda Deeva, IRIS 2007-9:19.

Les définitions de l'extrémisme et du terrorisme présentes dans la loi sont tellement larges et vagues qu'elles pourraient être utilisées pour étouffer le débat sur des questions qui intéressent pourtant de plus en plus la population. Les autorités ont recours à la loi sur l'extrémisme pour réprimer les opinions des opposants politiques radicaux, et l'Etat recherche rarement un juste milieu entre la nécessité d'éradiquer le terrorisme et le respect des droits des journalistes. Dans l'ensemble, il tend à privilégier la voie la plus facile, qui consiste à restreindre le flux d'informations et la circulation des opinions¹⁶⁷.

Dans la plupart des appels déposés à la suite d'avertissements émis pour diffusion de contenus extrémistes, les tribunaux tendent à se ranger à l'avis du parquet et/ou du Roskomnadzor. Dans un cas, toutefois, un avertissement adressé à un média a pu être annulé en justice, même si l'affaire ne semble pas concerner un problème d'expression politique, mais plutôt un différend commercial au sujet d'une fréquence. La chaîne de télévision 2x2, détenue par la holding privée russe ProfMedia, est constamment attaquée par des associations publiques mineures et des personnes privées car elle diffuse en journée des dessins animés destinés à un public adulte. En sus d'accuser la chaîne de propager le culte de la violence et de la cruauté et de diffuser de la pornographie (voir plus haut), ses détracteurs estiment que la chaîne se livre à un acte d'extrémisme en répandant intentionnellement des conflits interreligieux. L'entreprise, quant à elle, voit dans ce flot d'attaques l'expression des motivations purement commerciales de ses détracteurs, lesquels font preuve d'un intérêt marqué pour sa fréquence de radiodiffusion – très précieuse, puisqu'elle dessert toute la population de Saint-Petersbourg.

La chaîne 2x2 diffuse (dans toute la Russie via les réseaux câblés et à Saint-Petersbourg en hertzien) une programmation continue de dessins animés destinés à un public adulte. A la suite de plaintes déposées par des téléspectateurs, un procureur de district a ordonné et obtenu une expertise qui affirmait notamment qu'un épisode intitulé « Les Chants de Noël de Monsieur Hankey », de la série d'animation *South Park* (produite aux Etats-Unis par Comedy Central) présentait un caractère extrémiste au sens de la loi fédérale de 2002 sur la lutte contre les activités extrémistes, dans la mesure où cet épisode faisait l'apologie de la haine interconfessionnelle. Un avertissement s'appuyant sur ce rapport d'expertise a été adressé à la chaîne au titre de la loi fédérale.

Par ailleurs, ce même procureur (du tribunal de Basmanny) a ouvert en septembre 2008 une enquête judiciaire distincte à la suite de soupçons d'incitation à des conflits interreligieux. Il a également demandé au tribunal de déclarer que la série en question comportait un contenu extrémiste pour lequel toute personne ayant participé à sa diffusion était passible de poursuites judiciaires. Suite à deux nouvelles expertises qui ont démenti l'existence de contenus extrémistes dans la série d'animation, l'enquête a été close et le parquet a retiré la demande adressée au tribunal. Cette décision n'a cependant pas empêché le procureur de défendre devant le tribunal la légalité de son avertissement. En se fondant sur les avis des experts, le tribunal d'instance de Basmanny a rendu, le 2 juin 2009, une importante décision dans une affaire opposant un radiodiffuseur au ministère public, puisqu'il a annulé l'avertissement adressé le 22 août 2008 par le procureur de la communauté de districts de Basmanny à la chaîne de télévision 2x2. Le parquet a fait appel de ce jugement devant la cour d'appel de Moscou. Le 28 août 2009, celle-ci a confirmé la décision du tribunal d'instance de Basmanny¹⁶⁸.

167) Pour de plus amples informations sur ce sujet, cf. Richter, A. *Post-Soviet Perspective on Censorship and Freedom of the Media*, Moscou, UNESCO, 2007.

168) Cf. « Fédération de Russie : Annulation d'un avertissement adressé à un radiodiffuseur » par Andrei Richter, IRIS 2009-8:18.

III. Moyens réglementaires

1. Autorégulation et corégulation

a. Mécanismes d'autorégulation : les chartes et les codes

En Russie, la mise en place de codes de déontologie et de systèmes d'autorégulation s'est faite jusqu'à présent (et continue de se faire) sous la menace de l'adoption de dispositions légales restrictives relatives aux médias. Ceci n'est ni répréhensible en soi, ni propre à la Russie. Mais cette approche de la « carotte et du bâton » n'est pas sans danger pour la mise en place d'une véritable autorégulation : lorsque les professionnels des médias n'adoptent un code de déontologie que pour prévenir la menace imminente de nouvelles restrictions législatives, ils perdent tout intérêt dans ce nouveau code aussitôt la menace disparue.

L'élaboration, par la communauté des journalistes russes, d'une « convention antiterroriste » était ainsi directement liée aux amendements proposés par la Douma d'Etat (en novembre 2002) concernant les lois relatives au terrorisme et aux médias, lesquels prévoyaient de réglementer le traitement par les médias des « opérations antiterroristes ». Ces amendements, s'ils avaient été adoptés, auraient interdit aux médias de diffuser quelque information que ce soit susceptible de gêner une opération de ce type ou de mettre en danger la vie ou la santé humaines. Ils auraient également rendu illégaux les reportages contenant des commentaires destinés à entraver le cours d'une opération antiterroriste, à encourager ou à justifier l'opposition à celle-ci. Ils auraient par ailleurs interdit la diffusion d'informations personnelles au sujet des membres des forces de sécurité, du personnel des quartiers généraux opérationnels ou encore de toute personne leur apportant son concours, sans le consentement des intéressés. Les amendements comportaient en outre une interdiction implicite des reportages sur la fabrication d'armes, de munitions ou d'explosifs.

Face à ces restrictions potentielles et à d'autres limites du même type, les dirigeants de certains influents médias moscovites ont signé un appel priant instamment le Président Vladimir Poutine d'opposer son veto à ces amendements. Quelques jours plus tard, lors d'une rencontre avec le président, ce dernier leur demandait de trouver un équilibre entre les restrictions imposées par les situations de crise et la nécessité d'informer le grand public de façon exhaustive, et déclarait : « Il me semble que la communauté des journalistes doit élaborer des normes de conduite professionnelles pour les situations de crise. » Parmi les dirigeants présents se trouvait Konstantin Ernst, directeur général de la société de télévision Channel One, lequel a répondu que les journalistes et les dirigeants de médias « souhaitent travailler en collaboration avec le législateur en vue d'instaurer ce type de normes ». Le même jour, le président opposait son veto aux amendements¹⁶⁹.

Le code de conduite promis (la « Convention antiterroriste (règles relatives à la conduite des médias en cas d'actes terroristes ou d'opérations antiterroristes) ») a été rédigé puis signé le 8 avril 2003. Il impose un certain nombre de restrictions¹⁷⁰ aux journalistes et leur interdit en particulier :

- de solliciter des interviews avec des terroristes au cours d'un acte terroriste, sauf à la demande du « quartier général opérationnel¹⁷¹ » ou avec l'autorisation de celui-ci ;
- de permettre aux terroristes de s'exprimer en direct à l'antenne sans avoir consulté préalablement le quartier général opérationnel ;
- de s'arroger un rôle de médiateur, à titre indépendant, etc.

A peine adoptée, la Convention antiterroriste a été rapidement oubliée tant par les médias que par les autorités. Malgré la mention du devoir « de faire preuve de tact et de tenir compte de la sensibilité des parents et des proches des victimes du terrorisme » et « d'éviter l'excès de réalisme dans les images montrant le lieu d'un incident et ses victimes », les attentats de l'hôtel National et du métro de Moscou,

169) Путин предлагает журналистскому сообществу выработать корпоративные нормы поведения в экстремальных ситуациях // Сообщение агентства Интерфакс. 25 ноября 2003 г.

170) Cf. sa traduction en anglais sur : <http://www.medialaw.ru/selfreg/3/14.htm>

171) Le « quartier général opérationnel » désigne le quartier général créé spécialement par les brigades antiterroristes et les équipes des différentes forces de sécurité réunies sur le site d'intervention.

fin 2003 et début 2004, ont été traités par les médias avec force détails horribles et ce code de déontologie est demeuré un « tigre de papier ». Il n'avait pas pour objet de brider les professionnels, mais d'amaïdouer l'administration, du moins à court terme.

L'inefficacité de ce code de déontologie a contribué à relancer l'idée d'une législation, tant et si bien que la quasi-totalité des mesures prônées initialement par les législateurs ont été reprises dans la nouvelle loi relative au terrorisme adoptée le 6 mars 2006¹⁷².

Ce scénario s'est répété pratiquement à l'identique lors de l'adoption de la Charte « contre la violence et la cruauté », signée le 8 juin 2005 par les dirigeants des plus grands groupes de télévision du pays à la Douma d'Etat, sous l'œil attentif des chefs de groupes parlementaires. Il ne faisait de doute pour personne que ce nouveau code de déontologie résultait directement des débats qui s'étaient déroulés à la Douma fin 2004 et début 2005. Les parlementaires avaient alors envisagé un certain nombre d'amendements à la loi relative aux médias afin de limiter les images de violence et de cruauté à la télévision. Parlant d'une « charte de soumission », la presse a dénoncé sa signature comme étant vraisemblablement le fruit de « préoccupations très éloignées du bien-être des téléspectateurs¹⁷³ ».

En vertu de cette charte, les groupes de radiodiffusion nationaux se proposent d'assumer « volontairement » des missions liées principalement au respect « des droits des enfants de se voir offrir protection et assistance, et par-dessus tout, de leur droit à recevoir des informations qui ne portent pas préjudice à leur santé physique et morale », notamment lors de la diffusion de scènes de violence et de cruauté.

La cérémonie de signature a été largement couverte par la presse. Depuis, toutefois, pas une des sociétés de télévision signataires de la charte (Channel One, Rossia, NTV, TV-Tsentr et Ren-TV) n'a ne serait-ce qu'affiché le texte sur son site. Il n'a pas non plus été publié dans un quelconque organe de presse. Sans surprise, la Charte « contre la violence et la cruauté » n'a eu qu'une incidence éphémère – un point que les parlementaires ont d'ailleurs eux-mêmes souligné¹⁷⁴.

Dans ce contexte, il convient de mentionner également la charte dite « des radiodiffuseurs » d'avril 1999, dans laquelle les dirigeants des plus grandes sociétés nationales et régionales russes de télévision s'engageaient à fournir des informations véridiques, à faire respecter les droits et les intérêts légitimes des personnes physiques ou morales et à protéger la santé et la moralité publiques. Ils y définissaient également les comportements incompatibles avec un journalisme civilisé. On peut penser que l'adoption de ce document est le fruit de l'entrée en vigueur, la veille de sa signature, de la loi « relative au Conseil suprême pour la protection de la moralité à la télévision et à la radio dans la Fédération de Russie » (voir plus haut). Les dirigeants de télévisions signataires de la charte souhaitaient en effet créer leur propre conseil public de la radiodiffusion afin de contrôler le respect du texte. Mais le président a opposé son veto à la loi et ce conseil « parallèle » n'a jamais vu le jour. « La position adoptée par les dirigeants des chaînes de télévision russes montre clairement qu'ils considéraient le document qu'ils avaient signé comme un accord contraint passé avec la société russe et imposant des règles du jeu. Mais une fois disparu le danger d'une régulation par la loi, les sociétés de télévision ont perdu tout intérêt dans l'idée même d'une charte. A leurs yeux, celle-ci ne représentait qu'un cadre limitant leur liberté d'expression, une boussole morale dont les journalistes n'avaient pas besoin¹⁷⁵. »

Cette appréciation, qui émane d'un chercheur russe spécialisé dans la déontologie journalistique, Dmitry Avraamov, est exacte, si ce n'est que cet accord n'a pas été passé avec la société russe, mais avec les autorités. En d'autres termes, à la veille de l'adoption d'un projet restrictif, lorsqu'ils se trouvent en plein désarroi, les propriétaires et les responsables de médias jouent le jeu des autorités et tentent de les convaincre d'abandonner leurs desseins. C'est d'ailleurs souvent le sommet de l'Etat qui ouvre lui-même le jeu, les dirigeants ne souhaitant pas offrir au grand public une image d'opresseur des médias. Ils

172) Loi fédérale n° 35-FZ du 6 mars 2006 relative à la lutte contre le terrorisme. Le texte est disponible en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/terrorism.htm

173) *Новые Известия*, 8 июня 2005 г.

174) Cf. par exemple, *Госдума приняла обращение к руководителям телеканалов / РИА Новости* — 2 ноября 2005 г. *Фаризова С.*, *Бородин А.* Людоеды не показались депутатам. НТВ обвинили в нарушении хартии телевещателей // *Коммерсантъ*, 1 ноября 2005 г.

175) Cf. *Авраамов Д.С.* Профессиональная этика журналиста (Сущность, основные функции, становление в России): Дис. в форме научного доклада ...докт. философ. наук. — М., 2000. С.42-43.

préfèrent que les journalistes passent pour responsables de ces nouvelles règles du jeu plus strictes. Toutes ces chartes, et d'autres textes de même nature, méritent la définition qu'a donnée de l'un d'eux Vladimir Bakshtanovski, chercheur en éthique appliquée : « L'acte de rendre plus insignifiante encore une forme déjà symbolique de responsabilité sociale de la presse¹⁷⁶. »

b. Instances d'autorégulation et de corégulation

Les dispositifs d'autorégulation ou de corégulation qui s'appliquent actuellement (du moins en théorie) présentent une autre caractéristique marquante : les instances d'autorégulation sont parfois créées avec la participation de l'Etat et sur la base d'instruments législatifs destinés à faire respecter leurs décisions (plus ou moins strictement). La Chambre judiciaire des litiges en matière d'information, créée par le décret présidentiel du 31 décembre 1993, offre un exemple intéressant de cette approche. Ses attributions consistaient à se prononcer sur tout litige portant sur les médias, en donnant la priorité aux différends concernant non seulement des entreprises particulières, mais la liberté de l'information de masse dans son ensemble.

Si cette chambre était qualifiée de « judiciaire », c'est uniquement en raison de sa façon de traiter les litiges, car elle n'était pas intégrée au système judiciaire russe. Mais aux termes du décret présidentiel précité, ses décisions étaient contraignantes pour les autorités comme pour les médias d'Etat. La chambre pouvait publier ses principales décisions dans le journal officiel du gouvernement *Rossiyskaya gazeta*, afin de faciliter leur mise en œuvre.

La chambre était composée d'anciens fonctionnaires de l'Etat, de membres du parlement, de journalistes, de professeurs du supérieur et même d'étudiants (*sic !*) en droit des médias. Elle a eu à connaître plusieurs centaines de litiges au cours de son existence et s'appuyait, pour rendre ses décisions, sur le droit et sur des normes éthiques. Ses membres ont souligné à plusieurs reprises qu'ils n'appartenaient pas à la machine administrative du Président Boris Eltsine, mais que la Chambre judiciaire faisait partie de l'*institution* de la présidence. Si Boris Eltsine s'est livré à des ingérences dans son fonctionnement, celles-ci ont été négligeables. Les verdicts rendus par l'instance le confirment, qui ont condamné des fonctionnaires de l'Etat ou des médias connus pour leur loyauté vis-à-vis du pouvoir. Plusieurs décisions rendues par la chambre ont permis de protéger les journalistes contre des ingérences illégitimes des fonctionnaires de l'Etat. La situation a changé avec l'élection à la présidence de Vladimir Poutine : la structure administrative de la présidence a été réorganisée pendant l'été 2000 et la Chambre judiciaire a été supprimée.

Les instances créées ultérieurement avec l'appui des ressources de l'Union russe des journalistes (URJ) sont bien moins puissantes que la Chambre judiciaire en termes d'autorité, d'efficacité ou de champ d'action. Elles ne jugent que quelques litiges par an. Un rapport du Gouvernement russe consacré aux médias de masse a récemment souligné l'importance des mesures d'autorégulation et a notamment mis en avant une instance appelée Conseil public des plaintes contre la presse (« Conseil public »)¹⁷⁷, créé par l'URJ, tout en regrettant que son potentiel soit « encore largement sous-exploité¹⁷⁸ ».

Le Conseil public se positionne comme une instance de substitution aux tribunaux. Toute personne qui dépose une plainte auprès du Conseil public doit reconnaître par écrit la compétence de ce dernier sur les questions professionnelles et déontologiques, et s'engager à ne pas porter l'affaire devant un tribunal. Cette renonciation à l'action judiciaire n'a aucune valeur au sens strictement légal, mais après tout, le Conseil public se positionne sur le terrain de la déontologie et non du droit. Si le requérant décide malgré tout de s'adresser à un tribunal, il se met en porte-à-faux vis-à-vis de la moralité publique, et le représentant de la partie adverse ne se privera pas d'en tirer parti afin de plaider que le demandeur s'est servi de la loi de façon abusive.

176) *Бакштановский В. И.* Бремя и счастье моральной ответственности журналиста // Социальная ответственность журналиста: опыт современного прочтения проблемы / В 2-х чч. Ч. 1. / Под ред. Ю. В. Казакова. — М., 2003. с. 91-118.

177) Cf. son site Web : <http://www.presscouncil.ru/>

178) Cf. *Russian Periodical Press Market: 2008 - Situation, Trends and Prospects*, rapport de l'Agence fédérale russe pour la presse et les communications de masse, Moscou, mars 2008.

Certaines parties ont tenté de se défaire des obligations contractées. Ainsi, Andreï Karaulov, créateur et présentateur de l'émission à succès *L'instant de vérité*, mécontent de la décision prise par le conseil au sujet de la plainte qu'il avait déposée contre le quotidien *Moskovsky Komsomolets*, a demandé l'autorisation d'ester en justice. Le conseil a néanmoins exigé que toutes les parties au litige se conforment à sa décision, expliquant que le respect de l'engagement à ne pas porter un litige devant les tribunaux était garanti « non seulement par l'honnêteté des parties ayant volontairement contracté cette obligation, mais aussi par le consensus croissant, au sein du grand public, sur le fait qu'on ne peut déroger à une obligation morale¹⁷⁹ ». Dans une autre décision récente¹⁸⁰, le conseil a accusé la chaîne Rossia (de la VGTRK) de diffuser des discours de haine, et a mis en doute son adhésion aux principes fondamentaux de la déontologie journalistique.

c. Contrôle public par les bureaux de surveillance des chaînes d'Etat

Dès 1993, époque de crise politique aiguë, le président et le Soviet suprême (parlement) se sont concurrencés pour devenir la « voix de la nation ». Tous deux ont adopté leur propre texte en vue de créer des bureaux de surveillance des chaînes d'Etat.

Le décret présidentiel du 20 mars 1993 « sur les garanties de la stabilité de l'information et les obligation en matière de radiodiffusion¹⁸¹ » se proposait de transformer le système de radiodiffusion. Il visait à stimuler la concurrence entre les télévisions et les radios d'Etat, de service public et du secteur privé. Il invitait en outre les autorités gouvernementales à créer des *conseils de sauvegarde*, susceptibles d'intervenir en cas de conflit de représentation des partis politiques, et de tentative d'instaurer une censure ou d'autres formes illégales de contrôle. Ce décret, toujours en vigueur, a été ignoré par toutes les instances gouvernementales ainsi que par l'ensemble des radiodiffuseurs d'Etat.

Le 29 mars 1993, le Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie (assemblée parlementaire) a adopté la résolution « relative aux mesures de soutien à la liberté d'expression au sein de la radiodiffusion et des services d'information d'Etat¹⁸² ». Ce texte donnait aux pouvoirs législatifs (fédéral et régionaux) le droit de créer des bureaux de surveillance au sein des chaînes d'Etat, lesquels devaient garantir l'objectivité de l'information diffusée par les radiodiffuseurs d'Etat quant aux événements politiques et économiques, permettre aux différentes forces politiques d'avoir accès aux émissions de radiodiffusion, et contrebalancer la monopolisation politique des ondes hertziennes. La résolution ne précisait toutefois pas les pouvoirs conférés à ces bureaux, c'est pourquoi certains ont contesté sa constitutionnalité auprès de la Cour constitutionnelle. Les requérants ont souligné que ce texte ouvrait la porte à l'introduction de la censure. Dans son arrêt du 27 mai 1993, la Cour constitutionnelle a décidé d'invalider la résolution pour vice de procédure¹⁸³. Il est important de relever toutefois qu'elle n'a pas rejeté la possibilité en tant que telle de créer des bureaux de surveillance.

Ce n'est pas tout, car le 31 octobre 1997, le Président de la Fédération de Russie a entériné un nouveau décret créant un bureau de surveillance au sein de la chaîne d'Etat nationale Kultura, dans la foulée de la création de la chaîne elle-même¹⁸⁴. Ce bureau disposait de compétences étendues et notamment du droit de décider de la ligne éditoriale de Kultura et de contrôler certaines autres activités de la chaîne. Il se composait d'experts de la culture et des médias nommés par le président, et était présidé par le président *en personne*. Ce bureau a toutefois cessé de fonctionner après une ou deux séances.

179) Cf. *Russian Periodical Press Market: 2008 - Situation, Trends and Prospects*, op. cit.

180) Cf. http://www.presscouncil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=31&limit=1&limitstart=5

181) Disponible en russe sur : <http://pawa.ru/ru/pravcenter/ukaz1.html>

182) Disponible en russe sur : http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_55709.html

183) Arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie n° 11-P du 27 mai 1993 « По делу о проверке конституционности постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года "О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации" » (dans l'affaire de la constitutionnalité de la résolution du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie du 29 mars 1993 relative aux mesures de soutien à la liberté d'expression au sein de la radiodiffusion et des services d'information d'Etat).

184) Disponible en russe sur : http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_53842.html

La charte de 1998 de la Société publique de radio et de télévision panrusse (VGTRK) envisageait de créer un conseil public au sein du bureau de son président, dont les membres auraient été sélectionnés parmi « des personnalités d'exception venant des sciences, de la culture et des arts » et dont la candidature aurait été validée par ordonnance du gouvernement. Cet organisme aurait eu pour objectif de préserver un contrôle public sur les médias radiodiffusés d'Etat. La charte prévoyait que les membres du conseil soient exclusivement sélectionnés par son président. Il n'existe aucune trace des réunions de ce conseil.

Autour de l'an 2000, le concept global de télévision d'Etat a évolué. Le gouvernement et le parlement ont cessé de chercher à instaurer un contrôle public sur la radiodiffusion d'Etat. En 2004, le gouvernement a approuvé la nouvelle Charte de la VGTRK. Celle-ci n'aborde pas la question des garanties d'indépendance éditoriale et/ou financière du radiodiffuseur d'Etat¹⁸⁵. La société a le statut d'entreprise fédérale unitaire et ses biens sont considérés comme propriété d'Etat. Le président de la VGTRK, nommé par le Président de Russie, est le seul organe de direction du radiodiffuseur d'Etat. La charte lui reconnaît le droit de créer des organes consultatifs, mais aucun document public ne permet d'établir que ce droit a été exercé.

Dans un renversement de tendance, la Charte de l'entreprise unitaire de l'Etat fédérale RTRS (« Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique »), adoptée en 2001, prévoit la création d'un Conseil de surveillance. Mais celui-ci est conçu comme un organe de contrôle gouvernemental, et non comme une instance de représentation du public. Le conseil, dont les réunions n'ont pas à ce jour fait l'objet de comptes rendus, devrait se composer de représentants du gouvernement et de plusieurs ministères, ainsi que de l'administration du Président de la Fédération de Russie¹⁸⁶.

d. Obstacles à l'autorégulation

Un autre aspect de l'autorégulation des journalistes en Russie se trouve être étroitement lié au rôle des conseils dans les chaînes d'Etat : il s'agit du fait qu'en règle générale, les journalistes « de base » ne participent pas à l'adoption ni à l'élaboration des codes de déontologie. Il s'agit pour l'essentiel d'un processus venu d'en haut et piloté par les autorités ainsi que par les propriétaires et dirigeants de médias. Il est rare que ce processus émane de la base, c'est-à-dire des journalistes eux-mêmes, des syndicats ou des rédacteurs. D'ailleurs, le syndicat des journalistes de Russie, créé en 1998, ne compte qu'une soixantaine (*sic !*) de membres cotisants¹⁸⁷. La base juge que l'instauration de codes de déontologie n'est qu'une manœuvre pour restreindre leurs libertés, et non un moyen de se doter d'un système bien nécessaire de valeurs morales. Cette attitude, tout comme l'absence quasi totale de codes adoptés de façon indépendante par les journalistes, montre combien la vision que ces derniers ont de leur mission peut être vague, même au sein d'un même média.

C'est la raison pour laquelle les chartes et les conventions déontologiques sont généralement élaborées, adoptées et signées par les propriétaires de médias, et non par les journalistes. Les dirigeants font passer *de facto* un corporatisme et une éthique d'entreprise devant la solidarité et la déontologie professionnelles, et demandent à leurs employés de concilier leurs intérêts professionnels avec ceux de l'entreprise dans une forme souvent très arbitraire de « censure interne » visant à éviter toute pression de la part de l'Etat. On peut y voir un processus d' « autorégulation obligatoire » au sein du journalisme, l'élément contraignant provenant de la menace d'une législation restrictive sur le contenu des médias.

Que ce soit d'une façon directe ou par le truchement des propriétaires et des dirigeants de médias, les pouvoirs publics souhaitent visiblement garder un œil sur l'autorégulation de la communauté des journalistes et sur les questions professionnelles qui lui sont propres, et ne pas les laisser évoluer de manière autonome. Parce qu'elles ont conscience d'avoir affaire à un secteur qui possède des caractéristiques uniques, les autorités de l'Etat ne confient aucun pouvoir judiciaire aux organes d'autorégulation et ne donnent pas force de loi à leurs codes de déontologie. Lorsque les mesures d'autorégulation s'avèrent inefficaces et que les codes de déontologie sont ignorés, les pouvoirs publics relancent depuis le départ

185) Le texte de la charte (approuvé par la résolution du gouvernement de la Fédération de Russie n° 111 du 16 février 2004) est disponible en russe sur :

http://www.inforeg.ru/db/components/doc.html-goto=-L2RiL2JpYmxpb3Rla2EvMTIvMjQ=%5E&card_id=1452.htm

186) Disponible en russe sur :

http://dostup.scli.ru/ru/search_advanced/printable.php?act4=1&docID4=4162e26c-f119-4284-aea5-9d787217544a

187) *Медиаэксперт*. Российско-белорусский правовой бюллетень, №1, 2004. С. 17.

ce processus d'« autorégulation obligatoire ». Conséquence de cette politique de l'Etat, les instances d'autorégulation sont soit complètement discréditées, soit en fin de compte supprimées lorsque les autorités n'apprécient pas qu'on leur dise ce qu'elles doivent faire, comme l'a montré le sort réservé à la Chambre judiciaire des litiges en matière d'information (cf. plus haut, III.1.b).

En 2008, de façon assez inattendue, le président de la chambre haute de l'Assemblée fédérale (parlement) Sergueï Moronov, a présenté un projet de loi « relative au Conseil public pour la télévision de la Fédération de Russie ». Le texte a fait l'objet de débats enthousiastes dans le cadre des audiences du parlement et a été traité de façon prioritaire par le gouvernement. Puis le processus a été stoppé, tout aussi brusquement¹⁸⁸.

Aujourd'hui, plusieurs éléments font obstacle à l'autorégulation. Le premier d'entre eux est le caractère autodestructeur du marché actuel de l'information de masse. En Russie, des dizaines de milliers de publications et de programmes de radiodiffusion doivent essentiellement leur existence à l'absence de marché libre. Les médias d'Etat, omniprésents, bénéficient des fonds publics et des bonnes grâces du pouvoir en matière de collecte et de diffusion d'information, autant d'avantages auxquels les médias privés n'ont pas accès.

Les groupes privés, quant à eux, n'ont pas toujours conscience du potentiel que recèlent les médias, qui peuvent pourtant être des entreprises commerciales rentables à part entière. Ils les considèrent plutôt comme un service interne de relations publiques permettant de promouvoir les intérêts économiques de leurs dirigeants et des politiciens qu'ils souhaitent favoriser, et de régler leurs comptes avec leurs concurrents. La situation est telle que bon nombre de médias ne dépendent pas de leurs taux d'écoute, de leurs ventes ou de la fidélité de leur public. Les injections de fonds régulières de leurs propriétaires et leur capacité à peser sur l'opinion de ce qu'ils perçoivent comme leur cible privilégiée (téléspectateurs et auditeurs) sont bien plus importantes à leurs yeux. Dans ce contexte, toute conduite déontologique peut être nuisible, voire dangereuse pour les journalistes¹⁸⁹.

Une autre barrière fait obstacle au développement d'un modèle de journalisme qui pourrait se réguler lui-même de façon naturelle : la faiblesse du sentiment d'identité collective parmi les journalistes et les intervenants des médias, et leur manque d'esprit professionnel et de professionnalisme. Le nombre de membres ne cesse de décroître dans les « vieux » syndicats de journalistes comme l'URJ ; beaucoup ne paient pas leur cotisation. Pour la génération « sacrifiée » des journalistes de l'époque soviétique, l'adhésion à ces syndicats n'apporte plus de protection ni d'avantages sociaux. Dans un certain nombre de cas, ce sont les responsables des services de l'administration locale chargés des médias et de la presse, ou encore les dirigeants des radiodiffuseurs ou des journaux d'Etat qui se trouvent à la tête des sections locales des syndicats. Ceux-là sont peu susceptibles de protéger les journalistes contre l'administration. Dans le même temps, le débat sur la liberté des médias qui a lieu au sein des syndicats de journalistes ne suscite aucune réaction parmi les élites médiatiques ou les autorités. Le rôle public et le discours civique des syndicats passent pratiquement inaperçus. Ceci est aggravé par le fait que les jeunes générations de journalistes considèrent les syndicats et les autres organisations professionnelles comme des vestiges des instances qui existaient « pour la forme » sous le système soviétique et ont été abandonnées avec l'effondrement du régime¹⁹⁰.

Ce manque de professionnalisme se reflète également dans l'intolérance dont font preuve les médias face aux critiques et aux pressions émanant non seulement de l'Etat, mais aussi de leurs lecteurs (téléspectateurs, auditeurs), des organismes publics et des universitaires. Leur réticence à accepter les décisions essentielles des instances d'auto ou de corégulation montre que les dirigeants de médias ne prennent pas la mesure de leur responsabilité vis-à-vis de la société. Parce qu'il est fait aussi peu de cas de ces décisions, leur intérêt et leur autorité ne peuvent que décliner encore davantage.

188) Cf. par exemple : <http://www.minkomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>

189) Certains témoignages montrent que les propriétaires de médias considèrent la déontologie journalistique comme une entrave à leur activité économique. Cf. *Вначале было слово. Свободное // Телефорум (Москва). 2005, №2. С. 18.* Cf. également : *Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia.* – Washington, 2005. P. 228.

190) Cf. par exemple: *Media Sustainability Index 2004: the Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia,* Washington, 2005, p. 147.

Pour finir, il y a lieu de signaler que la société semble manquer de repères quant à ce qu'est le journalisme et ce que devrait être le rôle de la presse. Quels sont les objectifs de la profession de journaliste, quelle est sa mission ? Les journalistes eux-mêmes considèrent-ils les idéaux de la société civile comme le fil directeur de leur travail ? Ou essaient-ils de se substituer à la société civile sous la forme d'un « quatrième pouvoir » ? Les journalistes doivent-ils informer, éduquer, éclairer et divertir la société, ou doivent-ils accepter, en tant que profession, de façonner (ou de manipuler) l'opinion publique, ou encore doivent-ils chercher à tirer un profit maximal de leur travail ? Le journalisme doit-il fonctionner de telle façon que la société tire ses valeurs des médias et les partage avec ceux-ci ?

2. La réglementation par l'autorité nationale de régulation : le cas de la publicité

a. La réglementation du discours publicitaire

Si l'on en croit l'article 4 de la loi fédérale relative à la publicité¹⁹¹, la législation de la Fédération de Russie sur la publicité se limite à cette loi. Toutefois, les relations juridiques en ce qui concerne la production, le placement et la diffusion des publicités peuvent également relever dans certains cas d'autres lois fédérales ou de textes réglementaires émanant du Président ou du Gouvernement de la Fédération de Russie qui sont en accord avec la loi fédérale relative à la publicité.

Selon le règlement « relatif au Service fédéral anti-monopole de la Fédération de Russie », adopté par la résolution n° 331 du 30 juin 2004 du Gouvernement de la Fédération de Russie, le Service fédéral anti-monopole (FAS) est l'autorité fédérale exécutive compétente dans ce domaine. Il est notamment responsable de la supervision et du contrôle du respect de la législation sur la publicité¹⁹². Il rend compte au Gouvernement de la Fédération de Russie et intervient de façon directe ainsi qu'à travers ses délégations régionales.

Dans les limites de sa compétence, le service anti-monopole identifie et fait cesser les infractions à la législation relative à la publicité de la Fédération de Russie commises par des personnes physiques ou morales et cherche à les prévenir¹⁹³. Il peut, de sa propre initiative, enquêter sur des faits indiquant l'existence d'infractions à la législation sur la publicité de la Fédération de Russie, ou agir sur dépôt de plaintes formulées par des citoyens, des personnes morales ou d'autres instances gouvernementales¹⁹⁴.

Le Gouvernement de la Fédération de Russie a adopté la résolution « relative à l'approbation des règles applicables aux enquêtes judiciaires du service anti-monopole dans les actions relatives aux infractions à la législation de la Fédération de Russie en matière de publicité¹⁹⁵ », en accord avec la loi fédérale relative à la publicité. Elle fixe concrètement les procédures d'examen des plaintes portant sur des violations de la législation sur la publicité, ainsi que celles permettant de mener les enquêtes judiciaires y afférentes.

S'il s'avère qu'une infraction aux lois relatives à la publicité a été commise, le FAS ou l'autorité régionale anti-monopole compétente (qui fait partie du système fédéral) doit tenter une action pour infraction à la législation sur la publicité. L'affaire est alors examinée par une commission qui regroupe des fonctionnaires de l'autorité anti-monopole concernée et est présidée par le directeur ou le directeur adjoint du FAS ou de sa délégation régionale.

Si la commission juge que la publicité est abusive et va à l'encontre de certaines dispositions réglementaires, elle peut prendre un arrêté visant à mettre fin à la violation de la législation anti-monopole. Le destinataire doit s'exécuter dans un délai fixé par l'arrêté, faute de quoi il s'expose à des sanctions administratives, à savoir une amende de 200 000 à 500 000 RUB.

191) N° 38-FZ du 13 mars 2006 ; avant son entrée en vigueur, la publicité était réglementée en Fédération de Russie par la loi fédérale « relative à la publicité » adoptée en 1995.

192) Avant avril 2004, ces fonctions revenaient au ministère de la Fédération de Russie pour la Politique anti-monopole et le soutien à l'entrepreneuriat, qui a été supprimé lors d'un remaniement de gouvernement.

193) "The Resolution of the Government of the Russian Federation of 7 April 2004, No. 189 'Issues of the Federal Antimonopoly Service'", 9 avril 2004, n° 553. Texte complet disponible en anglais sur : <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/5920.shtml#print>

194) "FAS Russia's activity on enforcement of the advertising legislation (October 2007) ", rapport officiel disponible sur le site du FAS : <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/15838.shtml#print>

195) N° 508 du 17 août 2006. Le texte est disponible en russe sur : <http://www.fas.gov.ru/adcontrol/8187.shtml>

Outre ce type d'arrêtés, la commission peut tenter une action administrative d'infraction pour publicité abusive si elle considère que les éléments du dossier le justifient. C'est un fonctionnaire des services anti-monopoles (le directeur ou le directeur adjoint de l'autorité anti-monopole) qui examine seul les affaires de cette nature. Selon le cas, il peut décider d'imposer une amende pour infraction à la législation sur la publicité. Le montant en est fixé conformément au Code des infractions administratives de la Fédération de Russie et peut aller de 40 000 à 500 000 RUB.

La commission peut également engager des poursuites en vue d'obtenir une décision de justice contraignante qui enjoindra à la personne ayant enfreint la législation sur la publicité de réfuter la publicité en cause (le démenti étant alors appelé « contre publicité »).

b. Suivi et contrôle du respect des règles relatives à la publicité

Les autorités anti-monopoles, lorsqu'elles enquêtent sur les infractions présumées à la loi fédérale relative à la publicité, doivent souvent solliciter les opinions de divers experts ou s'inspirer de résultats de recherches susceptibles de confirmer ou de contester les affirmations publicitaires. Selon le cas, ces recherches sont menées par les plaignants qui ont porté l'infraction à la connaissance du FAS ou par les annonceurs qui souhaitent prouver le bien-fondé des affirmations contenues dans leurs publicités. Par ailleurs, les autorités anti-monopoles peuvent aussi commander de façon indépendante des recherches ou des expertises à un organisme spécialisé.

Dans les cas où il est nécessaire de cerner la perception d'une publicité par les consommateurs, il est possible d'organiser des enquêtes sociologiques (sondages). Il peut par exemple être pertinent d'analyser les publicités utilisant les marques commerciales de biens dont la publicité est par ailleurs interdite, ou pour lesquels la publicité est interdite à certaines heures ou dans certains médias. Le besoin de sondages peut également se faire sentir lorsque, sous couvert de faire la promotion d'une marque d'eau, de sucreries ou de produits de divertissements, les annonceurs font en fait la publicité de boissons alcooliques portant le même nom, ce qui est interdit. Dans ce cas, les annonceurs affirment souvent qu'ils ne font pas la promotion de biens interdits, mais qu'ils présentent des publicités pour d'autres biens qui ne sont soumis à aucune interdiction. Dans ce type de situations, les études sociologiques contribuent à analyser plus précisément la perception de la publicité par les consommateurs, et à préciser le bien faisant réellement l'objet de la publicité.

Une autre façon d'affiner la compréhension de cette perception consiste à débattre des publicités dans le cadre des réunions des Conseils d'experts créés par les autorités anti-monopoles. Il s'agit d'instances de conseil et de consultation réunies aussi souvent que de besoin par le FAS et ses délégations régionales. Elles comprennent des représentants des autorités anti-monopoles, des experts de divers domaines (tels que la psychologie, la linguistique et la sociologie) et des membres d'associations publiques ainsi que d'organisations professionnelles du secteur publicitaire. Les décisions rendues par les Conseils d'experts ne sont pas contraignantes pour les autorités anti-monopoles ; elles fournissent toutefois des arguments de poids dans les enquêtes portant sur des publicités particulières¹⁹⁶.

Les exemples qui suivent illustrent les bases sur lesquelles s'appuie le FAS pour assurer la supervision et le contrôle du respect de la législation relative à la publicité.

Aux termes de l'article 5 de la loi fédérale relative à la publicité, une publicité doit être exacte et de bonne foi. Les publicités erronées et déloyales sont interdites. Une publicité *déloyale* comporte une comparaison erronée entre les biens faisant l'objet de la publicité et d'autres biens en circulation produits par d'autres fabricants. Elle peut aussi discréditer ou diffamer une personne, ou encore ternir sa réputation professionnelle.

Dans ce contexte, la loi interdit également de discréditer les personnes qui n'utilisent pas les produits faisant l'objet de la publicité. Ainsi, l'agence de publicité Spektr a diffusé sur les chaînes de télévision nationales NTV et THT un spot mettant en avant la marque « Technosila ». Il montrait différents produits vendus à un certain prix, accompagnés d'un texte faisant figurer le nom d'un homme et l'expression « ... est un idiot ! Il a acheté plus cher ! » (« Sanyok est un idiot ! Il a acheté plus cher »,

196) "The FAS's activities on enforcement of the advertising legislation (October 2007).

« Andrioukha est un idiot ! Il a acheté plus cher ! », etc.). Tenant compte des conclusions d'une étude sociologique sur l'attitude des consommateurs face à cette publicité et de l'avis du Conseil d'experts pour l'application de la législation relative à la publicité, la commission du FAS a jugé que le spot était abusif et en infraction avec la loi fédérale relative à la publicité. Il suscitait en effet une opinion négative envers les personnes n'utilisant pas les biens faisant l'objet de la publicité. Le FAS a ordonné à l'annonceur de mettre fin à cette infraction à la législation de la Fédération de Russie sur la publicité.

Spektr a fait appel de la décision et de l'arrêté rendus par l'autorité anti-monopole. Le 19 mai 2008, le tribunal d'arbitrage de Moscou a rejeté l'appel et confirmé la décision et l'arrêté du FAS¹⁹⁷.

La publicité *erronée*, pour sa part, désigne un message publicitaire contenant des informations fausses sur différents points, par exemple :

- les avantages apportés par les biens faisant l'objet de la publicité par comparaison avec des biens en circulation produits par d'autres fabricants ;
- les caractéristiques du produit, quelles qu'elles soient, y compris sa nature, sa composition, ses conditions d'utilisation et sa durée de conservation ;
- la gamme et la collection complète des produits ;
- le coût et le prix des biens, leur mode de paiement, les remises applicables, les conditions de livraison, d'échange, de réparation et d'entretien des biens ;
- les résultats d'études et de tests ;
- la demande réelle du produit faisant l'objet de la publicité ;
- le fabricant ou le distributeur des biens faisant l'objet de la publicité.

Un exemple : en septembre 2008, le FAS a jugé qu'un spot télévisé de l'agence de voyage Tez Tour assorti du slogan « Le numéro un des tour-opérateurs », diffusé par Channel One, était en infraction avec la loi fédérale relative à la publicité. Selon le FAS, il s'agissait d'une publicité déloyale prenant la forme d'une comparaison erronée entre les services présentés et d'autres services proposés sur le marché. Mais le spot était également irrecevable parce qu'il comportait des informations inexacts quant aux avantages du service faisant l'objet de la publicité par comparaison avec ceux des autres entreprises. Tez Tour a fait appel de la décision, mais celle-ci a été confirmée par une juridiction d'arbitrage (commerciale) d'instance inférieure puis, au terme d'un nouvel appel, par le tribunal fédéral d'arbitrage de la région de Moscou¹⁹⁸.

La publicité ne doit pas appeler à commettre des actes illicites ni encourager la violence ou la cruauté (article 5, alinéa 4, point 2). Le 29 janvier 2007, le FAS a rendu une décision sur une affaire intéressante à cet égard, qui concernait des infractions imputées à un spot télévisé de 2006 pour la boisson Pepsi-Cola. La publicité montrait un groupe de jeunes gens rassemblés de nuit dans une cour au milieu de tours d'habitation, qui jouaient de la musique et buvaient du Pepsi-Cola. La musique bruyante dérangeait les riverains en train d'essayer de dormir et l'un d'eux demandait aux jeunes d'arrêter de jouer. Le groupe, au contraire, augmentait encore le volume de la musique grâce à un système d'amplification. Les actes des jeunes gens montrés dans la publicité peuvent être considérés comme une infraction administrative (tapage nocturne) aux termes des lois de plusieurs provinces de la Fédération de Russie. Tenant compte de ce fait, le FAS a émis un arrêté enjoignant PepsiCo Holdings Ltd. (l'annonceur) de mettre fin à ces infractions à la législation sur la publicité¹⁹⁹.

Une publicité omettant certaines informations substantielles sur les biens présentés (comme les conditions d'achat ou d'utilisation) peut générer une distorsion du sens de l'information et induire les consommateurs en erreur. Ce type de publicité est donc également interdit. En mai 2009, le FAS a jugé que les publicités diffusées pour les produits alimentaires Rastishka par leur fabricant Danone étaient abusives et en infraction avec la loi fédérale relative à la publicité. La plainte émanait de la société Wimm-Bill-Dann Foods. Un certain nombre de chaînes de télévision ((NTV, TNT, 7TV, Daryal-TV, STS, St

197) Communiqué de presse du 21 mai 2008, disponible sur : http://www.fas.gov.ru/english/news/n_19140.shtml#print

198) Communiqué de presse publié par le FAS le 5 juin 2009, disponible sur : http://www.fas.gov.ru/english/news/n_24577.shtml#print

199) Cf. le communiqué de presse du FAS daté du 30 janvier 2007, sur : http://www.fas.gov.ru/english/news/n_10834.shtml#print

Petersburg–Channel 5, REN-TV, TV-Tsentr, Rossia, Channel One et d'autres encore) diffusaient des spots pour ces produits alimentaires assortis du slogan : « Rastishka – bonne croissance ! ». Le plaignant a soutenu que le contenu et la présentation des publicités Danone visaient à convaincre les consommateurs qu'il s'agissait d'aliments pour bébés ne contenant pas de conservateurs, mais comportant des ingrédients spéciaux (et utiles) à même de stimuler la croissance et le développement des enfants. Les informations concernant le contenu en protéines et en glucides figurant sur l'emballage des biens faisant l'objet de la publicité ne correspondaient pas aux exigences de la disposition 3.1.1.5 de la norme sanitaire d'Etat « Sécurité hygiénique et valeur nutritive des produits alimentaires – SanPiN 2.3.2.1078-01 » relative aux aliments pour bébés. L'emballage ne présentait pas non plus de renseignements quant à l'utilité ou au mode d'utilisation de l'aliment pour bébé, informations pourtant exigées par l'article 18, alinéa 3, de la loi fédérale « relative à la qualité et à la sécurité des produits alimentaires ».

Après enquête, le FAS a conclu que l'absence de ces informations essentielles dans les publicités pour les produits alimentaires de la marque Rastishka induisait les consommateurs en erreur au regard de l'utilité et des vertus des produits. Il a ordonné à Danone de mettre fin à la diffusion des spots²⁰⁰.

Il existe des restrictions particulières concernant la publicité pour les services bancaires, de crédit et d'assurance, et les autres services financiers. Ainsi, si une publicité précise que des conditions, quelles qu'elles soient, s'appliquent à une offre de services, et que ces conditions ont une incidence sur le montant des gains potentiels à attendre ou des dépenses à encourir pour la personne qui aura recours au service présenté, la publicité doit spécifier l'ensemble des conditions pertinentes à cet égard.

Le 21 février 2008, le Service fédéral anti-monopole a infligé une amende administrative de 40 000 RUB à la banque GE Money pour publicité abusive en matière de crédit. Un spot pour des crédits à la consommation avait été diffusé à la télévision d'octobre à décembre 2007 par Channel One, Rossia et STS. Il comportait l'information suivante : « Jusqu'à 300 000 RUB en espèces à vos conditions, simplement, à partir de 15 % par an ». La publicité précisait le taux d'intérêt minimal ainsi que le montant maximal des crédits. Cependant, d'autres conditions entrant dans la fixation du coût des crédits ne s'affichaient qu'en petits caractères illisibles dans la dernière seconde du spot, ce qui empêchait les consommateurs de saisir cette information importante. En d'autres termes, l'information était présentée d'une façon telle que les consommateurs risquaient de ne pas la comprendre. Selon le Service fédéral anti-monopole, cela équivalait à une quasi-absence d'information dans la publicité. A la suite de cette infraction, un arrêté a été remis à la banque lui ordonnant de cesser d'enfreindre la législation de la Fédération de Russie relative à la publicité, et de s'acquitter d'une amende²⁰¹.

3. Coopération avec les autorités étrangères

La Russie est membre de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et participe aux activités de l'Union européenne de radio-télévision (UER), au sein de laquelle elle est représentée par la VGTRK. Toutefois, elle n'est pas présente dans la Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA), car elle ne dispose pas d'une autorité de régulation indépendante²⁰².

La Russie participe également aux travaux du Comité permanent sur la Télévision Transfrontière du Conseil de l'Europe (bien qu'elle n'ait pas encore ratifié la Convention européenne sur la télévision transfrontière). Elle agit aussi dans le cadre de la Communauté des Etats indépendants (CEI), qui a son propre mode de régulation pour la radiodiffusion transfrontière.

Le modèle de loi « relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique transfrontière par satellite et aux échanges d'information par des moyens satellitaires » est un instrument législatif consultatif. Il a été adopté par l'Assemblée interparlementaire des Etats membres de la CEI le 15 juin 1998, avec la participation active de la Fédération de Russie.

200) Cf. l'arrêté du FAS sur : http://www.fas.gov.ru/adcontrol/adm_practice/a_25484.shtml et son communiqué de presse du 3 juin 2009 sur : http://www.fas.gov.ru/english/news/n_24479.shtml?print

201) Communiqué de presse du 21 février 2008, disponible sur : http://www.fas.gov.ru/english/news/n_17415.shtml?print

202) Pour de plus amples informations sur l'EPRA, cf. : www.epra.org

Il régit les relations découlant des processus suivants :

- la création de systèmes de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique par satellite et de réseaux de télécommunications par satellite ;
- l'obtention de l'autorisation d'exploitation de ces réseaux ;
- leur exploitation effective ;
- la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique par voie satellitaire d'un Etat vers un ou plusieurs autres Etats, ou vers les territoires de plusieurs pays de la CEI ;
- la création, l'exploitation et la protection des données lors de leur transmission au travers des systèmes de communication satellitaires (article 2).

Si l'article 11 de la loi oblige les opérateurs émettant depuis le territoire d'un Etat de la CEI à obtenir une licence dans le cadre de la procédure prévue par la loi nationale dont ils dépendent, il interdit la mise en place de licences distinctes pour la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique par satellite et/ou les télécommunications satellitaires.

Le droit de choisir la ou les langues utilisée(s) pour la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique par satellite appartient à l'opérateur, sauf lorsque la loi relative à la langue officielle prévoit d'autres dispositions (article 16).

L'article 19 établit des limites relatives à la publicité : celle-ci ne doit pas excéder 15 % de la durée quotidienne de transmission. Cet article interdit entre autres la publicité directe et indirecte pour l'alcool et le tabac, ainsi que toute forme de publicité mensongère.

Les conflits entre opérateurs internationaux, entre pays consommateurs d'émissions retransmises par satellite, ou entre ces pays et les opérateurs internationaux, sont résolus par voie de négociation. S'il s'avère impossible de parvenir à un accord amiable, le tribunal de commerce de la Communauté des Etats indépendants est alors seul compétent (article 26)²⁰³.

Les émissions de radio et de télévision, ainsi que les données de télécommunications, ne peuvent être soumises à imposition, à moins d'être transportées sous forme physique à travers les frontières nationales (article 27)²⁰⁴.

IV. Synthèse et perspectives

En dépit des tentatives entreprises par le corps législatif russe au début des années 1990, aucune loi spécifiquement consacrée aux licences de radiodiffusion n'a été adoptée à ce jour. La réglementation du système de radiodiffusion s'appuie principalement sur la loi relative aux médias de masse de 1991, une base juridique dépassée et, en matière de licences, trop rudimentaire.

L'adoption ultérieure d'autres instruments juridiques, tels que le règlement de 1994 portant sur l'attribution des licences et celui de 1999 relatif aux appels à concurrence, a posé certains problèmes en raison d'incohérences et de contradictions entre les différents textes. Aux termes de ces instruments juridiques, les instances de réglementation fédérales sont habilitées à élaborer leur propre politique en ce qui concerne la réglementation de la radiodiffusion, laquelle recouvre aussi les méthodes et les procédures d'attribution des licences. Certaines évolutions encourageantes, comme l'adoption de fait d'une procédure d'appel à concurrence, souffrent encore de l'absence de codification exhaustive et juridiquement acceptable, ainsi que de solutions concrètes en cas de conflits. Il faudra sans doute des progrès supplémentaires pour que cette procédure soit conforme à l'ensemble des normes du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence en la matière de la Cour européenne des droits de l'homme.

203) Pour de plus amples informations au sujet du tribunal, cf. : <http://www.sudsng.org/about/structure/>

204) « Communauté des Etats indépendants : Modèle de loi sur la radiodiffusion transfrontière », par Andrei Richter, *IRIS* 1998-7: Extra. Cf. <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/7/article100.fr.html>

Pour faire en sorte que l'attribution des licences de radiodiffusion et le contrôle des ondes se fassent dans l'intérêt de l'ensemble de la société, il est important que l'autorité compétente soit indépendante de l'Etat. Celle-ci doit en outre être mise sur pied dans la transparence et en tenant compte de l'opinion publique. A l'inverse, une autorité en charge des licences qui dépend du président ou du gouvernement risque d'utiliser le spectre des radiofréquences de façon inefficace du point de vue du grand public et de ses besoins. Un système de « deux poids, deux mesures » risque de s'instaurer entre les radiodiffuseurs fidèles au pouvoir et les médias indépendants.

Bien que les textes actuels obligent les radiodiffuseurs à éviter d'enfreindre la loi et les conditions de leur licence (ce qui fait d'ailleurs partie des contraintes accompagnant les licences en elles-mêmes, la procédure d'enregistrement des infractions, qui peut entraîner un refus de renouvellement) lorsqu'ils souhaitent voir leur autorisation renouvelée n'est pas clairement définie.

A cet égard, il est intéressant d'étudier les Principes de création, d'organisation et d'activité de l'organe public spécialisé de la Fédération de Russie pour l'attribution de licences de radiodiffusion télévisée et radiophonique (la Commission fédérale pour la radiodiffusion télévisée et radiophonique). Ces principes ont été élaborés en 2003 par un groupe de travail composé d'experts occidentaux et russes sous les auspices d'un projet financé par l'UE²⁰⁵.

Ce groupe de travail a suggéré que le statut de la commission soit fixé par une loi spécifique comparable à la loi relative à une autre autorité fédérale étatique déjà opérationnelle, à savoir la Commission électorale centrale. La commission doit être créée afin de :

- garantir le droit à la libre diffusion de l'information émanant des médias de masse via les ondes électromagnétiques (radiodiffusion sonore et télévisée) ;
- offrir des garanties en ce qui concerne la liberté des médias de masse, garanties prévues par l'article 29 de la Constitution de la Fédération de Russie, dans le domaine de la radiodiffusion télévisée et radiophonique ;
- protéger les droits et les intérêts des consommateurs (téléspectateurs et auditeurs) ;
- définir et appliquer la politique de l'Etat en matière d'attribution de licences dans le domaine de la radiodiffusion télévisée et radiophonique ;
- s'assurer de l'utilisation rationnelle de la ressource des fréquences de l'Etat, par définition limitée;
- instaurer des lois dans le domaine de la radiodiffusion télévisée et radiophonique et veiller au respect de ces dispositions ;
- offrir une assistance au développement de la radiodiffusion télévisée et radiophonique dans la Fédération de Russie, de la culture et de l'éducation, du respect de normes éthiques universellement reconnues, ainsi que de la langue russe et des langues et cultures des peuples de la Fédération de Russie ;
- offrir une assistance à la diffusion de programmes télévisés et radiophoniques d'information, de vulgarisation scientifique, culturels et éducatifs, mais aussi des programmes télévisés et radiophoniques contribuant au développement spirituel, esthétique et civique ainsi qu'à l'éducation des enfants et des adolescents ;
- faire respecter les valeurs familiales, promouvoir un mode de vie sain, etc.

L'avènement récent de la télévision numérique et d'autres technologies et services nouveaux a accéléré de nombreux processus visant à mettre en place leur réglementation, ce qui nous amène à penser que le statu quo est sur le point de connaître des changements, et que ces changements, qui peuvent paraître superficiels et limités à la dimension technologique seront en réalité capitaux. On peut s'inquiéter de voir que la politique du gouvernement conduit à attribuer des places dans les trois premiers multiplex terrestres sans appel à concurrence ni débat public. Le danger est que le système d'attribution des licences qui existe depuis une dizaine d'années cède la place à une pratique consistant à choisir des

205) Le texte est disponible en anglais sur : http://medialaw.ru/e_pages/laws/project/d3-0.htm

chaînes sans soumettre cette sélection à une quelconque procédure d'examen, ni à des conditions d'attribution des licences, ou à la publication de la ligne éditoriale des radiodiffuseurs. A ce jour, le gouvernement n'a pas non plus proposé de règles concernant la durée des licences de radiodiffusion numérique terrestre, ni sur les conditions de transfert de ces licences, pas plus que sur d'autres questions importantes. La future place de la Commission fédérale des concours de la radiodiffusion reste à confirmer.

Par conséquent, les sources de pluralisme et l'abondance de programmes et d'informations promis dans le cadre du déploiement de la télévision numérique en Russie ne sont pas encore manifestes. Les perspectives sont plutôt maussades en ce qui concerne la mise en place d'une forme de contrôle public sur les radiodiffuseurs d'Etat et l'instauration d'une autorégulation et d'une corégulation. En tout état de cause, la plupart des tentatives menées dans ce domaine au cours des dernières années ont échoué.

Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie

La Russie constitue de loin le plus vaste marché télévisuel européen en dehors du périmètre d'application de la législation communautaire – un marché qui regroupe quelque 17 % de la population européenne totale et offre donc des potentiels économiques non négligeables. A ce titre, on ne peut que s'étonner du faible nombre de publications parues en dehors de la Russie au sujet des bases juridiques et des conditions propres à ce marché télévisuel.

Le présent numéro de la série IRIS *Spécial*, intitulé « Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie », entend combler cette lacune. Il fait le point dans le détail sur les fondements et le cadre de la réglementation russe en matière de radiodiffusion, et aborde sur cette base la question de l'adaptation de ce cadre juridique aux nouveaux services de médias audiovisuels. Ce faisant, il met en évidence les grandes différences entre l'UE et la Russie, lesquelles tiennent au développement encore faible des services de médias audiovisuels en Russie.

Cette publication, qui offre une vue exhaustive et précise de la réglementation de la radiodiffusion en Russie, a été élaborée par l'un des grands spécialistes russes des médias, Andreï Richter, directeur du Centre de droit et de politique des médias de Moscou.

Thèmes abordés :

- Politique nationale en matière de médias
- Concepts fondamentaux de la réglementation, et interprétation de ceux-ci
- Exigences en matière de licences
- Rôle de la radiodiffusion d'Etat par opposition à la radiodiffusion de service public
- Propriété et concentration des médias
- Autorégulation et corégulation
- Réglementation et contrôle de la publicité
- Placement de produits
- Droit de réponse
- Droit aux brefs reportages
- Protection des bonnes mœurs et des mineurs
- Droits des minorités nationales
- Restrictions en vue de la lutte contre l'extrémisme
- Moyens de réglementation

Autres publications IRIS consacrées à des thèmes voisins



La télévision numérique

Sommaire :

- **Le développement de la télévision numérique terrestre en Russie et en Ukraine**
 - La politique nationale en matière de télévision numérique
 - Concepts juridiques, décrets et autres documents
 - Aspects du processus
 - Octroi des licences et appels à concurrence
 - Questions relatives à la structure du capital
 - Aspects pratiques du basculement vers le numérique
- **La télévision numérique en marche ?**
 - Etats membres de l'Observatoire et autres pays
 - Nouvelles récentes
- **L'avancée européenne**
 - Réception numérique
 - Déploiement de la TV numérique terrestre

48 pages, Février 2010

Version imprimée ISBN 978-92-871-6791-0 24,50 € /

Version PDF ISBN 978-92-871-6799-6 33 €



A vos marques, prêts ... partez ? La Directive Services de médias audiovisuels

Contenu :

- **Les enjeux liés à la transposition de la directive dans le droit national :**
 - Compréhension, acceptation et application des solutions retenues
 - Intégration des concepts prescrits dans le droit des médias applicable
 - Distinction entre services linéaires et non-linéaires
 - Définition de la responsabilité éditoriale
 - Risques de conflits
 - Corégulation : dans quels domaines et sous quelle forme ?
 - Délégation aux instances de régulation (indépendantes)
 - Droit de réponse des citoyens et des professionnels
 - Surveillance du respect des droits
 - Rôle des autorités de régulation
 - Compétence de contrôle de l'application et du respect des dispositions au cas par cas

145 pages, Edition 2009

Version imprimée ISBN 978-92-871-6664-7, 89 €

Compte tenu de l'importance considérable de la Directive Services de médias audiovisuels, deux autres numéros de la série IRIS *Spécial* ont été publiés sur ce thème : « Services de médias audiovisuels sans frontières » (ISBN 978-92-871-6114-7, 78 pages, Edition 2006, 58,50 €), « La responsabilité éditoriale » (ISBN 978-92-871-6475-9, 52 pages, Edition 2008, 75 €).

