



Le cadre légal concernant la participation étrangère dans les médias russes

IRIS *Extra*

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS Extra 2018-1

Le cadre légal concernant la participation étrangère dans les médias russes

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2018

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Equipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Assistante de recherche – Léa Chochon

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteur

Dmitry Golovanov

Traduction

Erwin Rohwer, Marco Polo Sarl

Relecture

Lucy Turner, Gianna Iacino, Philippe Chesnel

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Observatoire européen de l'audiovisuel

Editeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

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

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Couverture – ALTRAN, France

Veillez citer cette publication comme suit :

Golovanov D., *Le cadre légal concernant la participation étrangère dans les médias russes*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2018

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2018

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 légal concernant la participation étrangère dans les médias russes

Dmitry Golovanov



Avant-propos

Les bénéficiaires susceptibles d'être tirés de l'apport de capitaux étrangers dans les économies nationales, notamment lorsqu'elles présentent des faiblesses, peuvent être considérables : une augmentation de la productivité grâce au transfert de technologies et de connaissances organisationnelles ; les répercussions positives de ces nouveaux investissements sur l'emploi ; ainsi qu'une baisse des prix et une amélioration de la qualité des produits, conséquence générale de la concurrence. Mais pour certains pays hôtes, ces investissements étrangers semblent présenter plus d'inconvénients que d'avantages, comme l'augmentation de la demande de produits, et par conséquent de leur prix ; l'éventuelle perte de compétitivité des entreprises nationales, qui entraîne le ralentissement de leur activité, voire leur fermeture ; ainsi qu'une incidence sur les politiques gouvernementales avec un impact négatif sur la croissance économique.

Lorsque les investissements étrangers concernent les actifs stratégiques d'un pays, la réglementation intervient bien souvent en réduisant, voire en interdisant, l'apport de capitaux étrangers. C'est souvent le cas dans le secteur des médias. Le Règlement de l'Union européenne sur les concentrations permet aux États membres de l'UE de « prendre des mesures appropriées », autres que celles du droit de la concurrence de l'UE, dans le but de protéger les « intérêts légitimes » que sont (i) la sécurité publique, (ii) la pluralité des médias et (iii) les règles prudentielles ; hors d'Europe, le raisonnement est le même et seul manque le filet de sécurité du contrôle des concentrations exercé par la Commission européenne.

Le présent article de Dmitry Golovanov offre un aperçu de la manière dont la Fédération de Russie gère la question de la propriété étrangère des médias et décrit l'évolution des dispositions réglementaires applicables à la participation étrangère sur le marché russe des médias. Il mentionne trois dates clés : les années 2001, 2008 et 2014, qui correspondent à l'adoption successive de restrictions imposées aux investisseurs étrangers. M. Golovanov explore à la fois ces dispositions et les moyens mis en place par les entreprises pour les respecter. L'auteur accorde tout d'abord une attention particulière aux entreprises d'études de marché et à la vidéo à la demande, puis examine plus précisément les dernières restrictions visant à imposer aux médias de déclarer tout type de financement versé par des sociétés étrangères et ébauche une première série de conclusions sur les tendances les plus récentes.

Strasbourg, septembre 2018

Maja Cappello

Coordnatrice IRIS
Responsable du Département Information juridiques
Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

Résumé.....	1
1. Introduction	3
2. La première vague de changements	5
3. L'inclusion des médias de masse dans la catégorie des entreprises stratégiques	9
4. La mise en œuvre des restrictions imposées à la détention de plus de 20 % du capital par des sociétés étrangères.....	13
4.1. Le cadre réglementaire.....	13
4.2. La mise en œuvre de la loi.....	15
5. Les nouvelles dispositions applicables aux entreprises d'études de marché et aux services de vidéo à la demande	21
5.1. La loi « anti TNS ».....	21
5.2. La loi « anti-Netflix ».....	24
6. L'obligation de déclarer tout financement étranger	27
7. Conclusion	29



Résumé

Depuis le caractère modéré des premières restrictions énoncées par la loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse de 1991, qui a entraîné l'augmentation de la présence de sociétés étrangères sur le marché télévisuel russe pendant les années 1990, l'État a au fil du temps radicalement modifié sa stratégie relative au marché des médias et s'est montré plus présent et parfois même plus agressif à l'égard des sociétés étrangères. Afin d'empêcher toute forme de contrôle du marché des médias depuis l'étranger, il a en effet mis en œuvre un ensemble particulièrement strict de mesures de protection qui s'est traduit par une transformation complète du marché des médias de masse. Le **chapitre 1** retrace l'historique de l'évolution des dispositions applicables à la participation étrangère dans le marché des médias en Russie.

Les premières importantes restrictions en matière de participation des actionnaires étrangers dans le secteur télévisuel ont été mises en place par la loi fédérale du 4 août 2001, en vue de répondre à la nécessité de sécuriser les informations de l'État. Cette loi énumère une liste élargie des personnes, comme les personnes physiques ou morales étrangères, auxquelles sont interdites la production de programmes télévisuels et vidéo et la constitution de personnes morales dans le secteur de la radiodiffusion, dont les activités de radiodiffusion couvrent la moitié ou plus de la moitié du territoire de la Fédération de Russie ou de la population russe. Le **chapitre 2** est consacré à cette première modification significative et à ses répercussions sur le secteur.

Un autre moyen de restreindre la participation de capitaux étrangers a alors fait son apparition : l'inclusion dans la catégorie des entreprises stratégiques de certaines entreprises de médias qui, selon le Gouvernement russe, semblaient présenter un « intérêt » pour des questions de sécurité nationale. Mis en place en 2001, ce statut « d'entreprises stratégiques », qui concernait les entreprises publiques et les entreprises dans le capital desquelles l'État détient une participation, supposait que toute privatisation ou corporatisation d'une entreprise devait au préalable être avalisée par le Président de la Fédération de Russie. Ces restrictions sont allées encore plus loin en 2008, lorsque les sociétés de radiodiffusion télévisuelle ou radiophonique dont les programmes sont diffusés dans une zone où réside la moitié ou plus de la moitié de la population d'une région donnée de Russie étaient jugées stratégiques pour la défense et la sécurité de la nation. Les implications d'un tel statut de la participation étrangère sont détaillées dans le **chapitre 3**.

Tout en évoquant les mesures de protection contre les ingérences étrangères mises en œuvre dans d'autres pays et en faisant fi des dispositions réglementaires existantes applicables aux investissements étrangers dans les entreprises stratégiques, une importante réforme sur la participation d'actionnaires étrangers au capital et à la



gestion des sociétés de médias a ensuite été mise en œuvre en 2014. Afin que les personnes physiques ou morales étrangères ne puissent pas contrôler directement ou indirectement les médias de masse, un système de restrictions à deux niveaux a été instauré, qui interdit toute participation étrangère au capital ou au comité de rédaction d'un média de masse ou d'une organisation de radiodiffusion et plafonne à 20 % la part de capital détenu par des actionnaires étrangers dans des sociétés de médias. Cette réforme a touché 35 % à 50 % des acteurs du marché des médias de masse. Le **chapitre 4** examine les différentes options retenues par ces entreprises pour se conformer à la nouvelle législation, ainsi que les difficultés organisationnelles, juridiques et économiques auxquelles elles ont été confrontées, notamment en matière de protection des actionnaires minoritaires étrangers et de légalité de certaines dispositions dans les contrats passés avec des associés étrangers.

Les sociétés de radiodiffusion ne sont toutefois pas les seules entités à subir les restrictions visant à plafonner la participation étrangère dans le capital des entreprises du secteur. Le **chapitre 5** porte quant à lui sur de nouvelles restrictions similaires auxquelles sont également soumises les entreprises d'études de marché des médias de masse et les services de vidéo à la demande. Depuis l'adoption de la « loi anti-TNS » en juillet 2016 de nouvelles obligations ont été imposées aux entreprises de services d'études de marché et, notamment, le fait que la mesure du taux d'audience peut uniquement être réalisée par des entreprises agréées. Les dispositions de la procédure d'autorisation prévoyaient notamment un plafonnement de la participation des actionnaires étrangers aux entreprises d'étude de marché, similaire à celui déjà mis en place pour les sociétés de médias et les organisations de radiodiffusion. S'agissant des services de vidéo à la demande, la loi « anti-Netflix » a été adoptée en mai 2017 à la demande des représentants des principales chaînes de télévision et des groupes de médias, afin d'apporter des précisions sur le statut juridique des services OTT et de mettre parallèlement en place des restrictions à la participation étrangère dans les services audiovisuels.

À la suite de cet ensemble de restrictions imposées aux entreprises étrangères, les sociétés de médias sont contraintes, depuis décembre 2015, de déclarer l'intégralité des financements provenant de sources étrangères, comme le précise le **chapitre 6**.

Enfin, le **chapitre 7** présente en guise de conclusion l'ensemble des restrictions mises en place ces dernières années, illustrant ainsi la volonté constante de la Russie d'imposer un régime protectionniste sur le marché de l'information.



1. Introduction

La loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse définit le cadre applicable à la participation des actionnaires étrangers sur le marché russe des médias. L'article 7 de la première version de la loi, adoptée en 1991¹, interdisait en effet à tout ressortissant étranger de « fonder » un média de masse. Cette restriction n'a toutefois pas entravé de manière significative l'activité du secteur des médias, puisque la propriété du capital social n'était pas réglementée par la loi relative aux médias, de sorte que le « fondateur » d'une société de médias de masse au sens de la loi n'était pas nécessairement la personne qui avait le contrôle du capital de cette société² ; en outre, la législation n'interdisait pas à un ressortissant étranger d'établir une personne morale russe qui agirait en qualité de fondateur d'un quotidien, d'une revue ou d'une société de télévision. Cette situation n'est guère surprenante compte tenu des lacunes des premiers textes de loi russes relatifs aux médias de masse et aux sociétés. Par exemple, le nouveau Code civil qui règle, notamment, les principes fondamentaux du droit des sociétés, n'a été adopté que trois ans après. Par ailleurs, la situation économique et politique de l'époque n'avait pas donné lieu à la mise en place de restrictions applicables aux étrangers.

Le caractère modéré de ces restrictions a entraîné l'augmentation de la présence de sociétés étrangères sur le marché télévisuel russe dans les années 1990, surtout à la fin de la décennie. En règle générale, les pratiques commerciales de l'époque entravaient la constitution d'entreprises communes avec des hommes d'affaires russes, entreprises dont les investissements et le contrôle financier étaient assurés par des sociétés étrangères. Les sociétés de médias de masse étaient créées sous la forme de personnes morales russes dont le capital était à participation étrangère. Grâce aux procédures prévues au sein de ces entreprises, les actionnaires étrangers étaient ainsi en mesure d'exercer une influence sur les décisions prises par la direction d'une entreprise.

Parallèlement, des sociétés nationales de radiodiffusion, détenues et contrôlées par des ressortissants russes, ont été instituées ; elles pouvaient être aussi bien publiques que privées. Les sociétés de médias privées étaient détenues par les magnats de la presse, qui exerçaient également une influence sur les entreprises publiques grâce à la participation minoritaire à leur capital et au contrôle de leurs aspects financiers.

¹ Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (Loi de la Fédération de Russie n° 2124-1 du 21 décembre 1991 relative aux médias de masse. Le texte est disponible en russe sur : <http://docs.cntd.ru/document/9003299>.

² Le « fondateur » est la personne physique ou morale qui a lancé l'activité d'une entreprise de médias de masse. Cette personne n'est pas nécessairement actionnaire du capital.



Cependant, depuis le début du millénaire, la stratégie de l'Etat relative au marché des médias a entamé une évolution de plus en plus rapide. L'Etat s'est en effet montré plus présent et parfois même plus agressif, persuadant, voire contraignant les magnats des médias des années 1990, de céder leurs sociétés ainsi que leur parts dans les entreprises publiques, soit à des sociétés de médias détenues par des entreprises publiques, comme Gazprommedia, soit à de nouveaux groupes de médias, par exemple National Media Group³.

Dans le même temps, un ensemble de mesures visant à protéger les fournisseurs de médias de toute influence étrangère a été proposé et mis en œuvre. L'adoption en 2011 d'une interdiction de contrôle direct de la propriété des sociétés de médias de radiodiffusion par des personnes étrangères et de mesures de protection du contrôle de la propriété des médias de masse détenus par l'Etat a représenté le premier signe de ce changement pour le marché. Ces dispositions ont été renforcées en 2008 par la réglementation détaillée de la participation des actionnaires étrangers aux actifs stratégiques, dont faisaient partie les principaux radiodiffuseurs du pays.

Enfin, la situation a considérablement changé lorsque ces interdictions ont été étendues au point d'entraîner une refonte en profondeur du marché des médias de masse. A cette époque en effet, au lieu de se contenter de lutter contre la domination réelle ou potentielle des sociétés étrangères sur le marché national des médias, la Russie a imposé des restrictions à la participation des capitaux étrangers afin d'empêcher tout contrôle de la politique des médias depuis l'étranger. Ces restrictions restent d'actualité aujourd'hui : les entreprises étrangères n'ont pas la possibilité de mesurer le taux d'audience télévisuel et leur participation au financement des médias russes est limitée ; la participation d'actionnaires étrangers dans le capital social des portails de vidéos en ligne est elle aussi soumise à restrictions. Les parlementaires et les organes exécutifs réfléchissent à présent à d'autres mesures visant à protéger la sphère de l'information.

La présente étude vise à faire le bilan et l'analyse des principales initiatives législatives qui imposent des restrictions à la participation étrangère dans l'économie des médias et modifient ainsi l'aspect du secteur télévisuel de la Russie d'aujourd'hui.

³ NMG est un groupe privé détenu par des sociétés de l'oligarque russe Yuri Kovalchuk, réputé être l'un des amis du Président russe. La banque « Rossia » (« Russie ») de Kovalchuk a été l'une des premières entreprises ciblées par les sanctions américaines. NMG est présidé par Kirill Kovalchuk, le neveu de Yuri Kovalchuk, qui figure également sur la liste des personnes spécialement désignées et bloquées de l'OFAC, <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/12/21/670652-sanktsii-kovalchuka>.



2. La première vague de changements

D'une manière générale, il convient de rappeler qu'avant 2001, il n'existait aucun cadre juridique uniforme et structuré visant à restreindre la participation étrangère dans le capital de divers secteurs économiques en Russie. La loi fédérale relative aux investissements étrangers en Fédération de Russie⁴ prévoit en principe un régime juridique « national » qui accorde aux investisseurs étrangers les mêmes droits de propriété qu'aux investisseurs russes. Seule la législation fédérale pouvait imposer des restrictions aux activités des investisseurs étrangers, sous réserve que ces restrictions visent à protéger « l'ordre constitutionnel, la moralité, la santé, les droits et les intérêts juridiques d'autrui, ainsi qu'à assurer la défense du pays et la sécurité de l'Etat ». Des textes de loi distincts prévoyaient dans divers domaines d'activités l'application d'autres restrictions, bien souvent multidirectionnelles.

Cela a été le cas des premières restrictions imposées en matière de propriété étrangère dans le secteur de la télévision. La loi fédérale du 4 août 2001⁵ a apporté des modifications à l'article 19.1 de la loi relative aux médias. Selon l'exposé des motifs⁶, ces modifications visaient à répondre à la nécessité de sécuriser les informations de l'Etat.

Le premier point de l'article 19, aliéna 1, énumérait la liste élargie, par rapport aux dispositions générales de l'article 7, des personnes auxquelles la constitution de « programmes » télévisuels et vidéo (c'est-à-dire de chaînes de télévision) est interdite sur le territoire de la Fédération de Russie et de ses régions. Les ressortissants étrangers, les apatrides, ainsi que les ressortissants russes possédant la double nationalité, les personnes morales étrangères et les personnes morales russes, dont plus de 50 % du capital était étranger, n'étaient en effet pas autorisés à fonder une chaîne de télévision.

La constitution de personnes morales dans le secteur de la radiodiffusion leur était interdite. Cette interdiction n'était toutefois pas absolue, puisqu'elle concernait uniquement les organismes de radiodiffusion à participation étrangère dont les activités radiodiffusées couvraient la moitié ou plus de la moitié des entités constitutives (régions)

⁴ *Федеральный закон "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"* (Loi fédérale n° 160-ФЗ du 9 juillet 1999 relative aux investissements étrangers en Fédération de Russie. Le texte russe est disponible sur : <https://www.legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-09071999-n-160-fz-ob/>.

⁵ *Федеральный закон "О внесении дополнения в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации"* (Loi fédérale n° 107-ФЗ du 4 août 2001 relative à l'ajout d'un addendum à la loi fédérale relative aux médias de masse. Le texte est disponible en russe sur : <http://docs.cntd.ru/document/901794237>.

⁶ L'exposé des motifs en russe peut être téléchargé sur : <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/78801-3>.



de la Fédération de Russie ou le territoire sur lequel résidait la moitié ou plus de la moitié de la population de l'ensemble du pays.

La réglementation de 2001 avait finalement interdit toute cession des parts de sociétés de radiodiffusion si, par suite de cette cession, la « participation étrangère » au capital dépassait les 50 %.

Même si ces nouvelles dispositions n'ont pas suscité l'enthousiasme des professionnels du secteur, leur entrée en vigueur n'a entraîné aucun changement significatif de la situation du marché. Les experts avaient avant tout estimé que cette loi visait spécifiquement l'un des oligarques les plus influents des médias russes, M. Vladimir Gusinsky, qui contrôlait la chaîne de télévision privée particulièrement appréciée du public, NTV, ouvertement opposée au Gouvernement⁷. Pour conserver le contrôle de ses activités, M. Gusinsky avait notamment engagé des négociations avec des investisseurs étrangers en vue de leur céder des parts de l'entreprise⁸. Cependant, lors de l'adoption de la loi, les activités du magnat des médias avaient déjà en bonne partie été neutralisées par les autorités, puisque les poursuites pénales engagées en 2000 à son encontre n'avaient été abandonnées qu'en échange de la cession à Gazpromedia de ses actifs dans les médias. Après avoir quitté le pays, l'oligarque avait publié l'addendum au contrat de cession de ses parts, qui lui garantissait l'abandon des poursuites pénales dont il faisait l'objet et la possibilité de quitter le pays. La Cour européenne des droits de l'homme avait conclu en 2004 que les autorités russes avaient recouru à une procédure pénale motivée par des considérations politiques afin de prendre le contrôle des activités de presse et de radiodiffusion de M. Gusinsky⁹.

Sur d'autres points en revanche, cette nouvelle réglementation ne constituait pas en soi un obstacle insurmontable aux activités des investisseurs étrangers, même si ces changements ne les avaient pas laissés indifférents. L'application de cette réglementation a notamment eu pour effet de mettre des obstacles administratifs à l'enregistrement des médias de masse. Dans le cadre des différentes mesures d'application de cette nouvelle réglementation, le Service fédéral de surveillance du secteur des communications de masse, de la communication et de la protection du patrimoine culturel (autorité compétente en matière d'enregistrement) a adopté un règlement administratif relatif à l'enregistrement des médias de masse qui établissait de manière très précise la procédure à suivre en la matière¹⁰. Ce règlement administratif imposait aux fondateurs de médias de

⁷ *Изменения Закона РФ "О средствах массовой информации" в 1991 - 2010 гг.: факты как история*, http://portalus.ru/modules/russianlaw/rus_readme.php?subaction=showfull&id=1401390655&archive=&startfrom=&ucat=&.

⁸ *Журналисты НТВ спугнули инвесторов*, disponible sur : <https://www.kommersant.ru/doc/253341>.

⁹ Pour davantage de précisions, voir l'arrêt rendu le 19 mai 2004 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Gusinskiy c. Russie*, disponible sur : <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-66325%22%5D%7D>.

¹⁰ *Административный регламент исполнения государственной функции по регистрации средств массовой информации* (Règlement administratif relatif à l'exercice, par le Service fédéral de surveillance du secteur des communications de masse, de la communication et de la protection du patrimoine culturel, du service administratif d'« Enregistrement des médias de masse », adopté dans le cadre de la Décision n° 315 du 22 octobre 2007 du Service fédéral de surveillance du secteur des communications de masse, de la communication et de la protection du patrimoine culturel. Le texte est disponible en russe sur : <https://rg.ru/2008/03/19/smi-registracia-dok.html>.



masse (personnes morales) de fournir lors de l'enregistrement de leur entreprise les documents précisant dans le moindre détail la répartition de leur capital. Cette exigence était officiellement justifiée par la nécessité de pouvoir vérifier la conformité des entreprises de médias de masse aux restrictions énoncées à l'article 19.1. Les informations demandées à cette fin étaient pourtant disponibles publiquement et figuraient dans les registres nationaux. Invoquant cet argument, les propriétaires d'entreprises de médias de masse avaient déposé un recours contre ce règlement administratif devant la Cour suprême, qui avait annulé les dispositions concernées, considérant que l'exigence imposée par l'autorité d'enregistrement de fournir des documents supplémentaires était excessive et que ces dispositions réglementaires étaient contraires à la législation¹¹.

Les autorités réglementaires ont retenu la leçon : à partir de cet épisode, toute nouvelle restriction imposée par la loi relative aux médias de masse s'est accompagnée de la mise en place de l'obligation faite, dans la loi, aux entreprises qui déposaient une demande d'enregistrement de présenter des documents qui confirmaient ou démontraient leur respect de certaines dispositions légales en matière de propriété.

¹¹ *Определение Верховного Суда РФ* (Arrêt n°KAC08-647 de la Cour suprême de Russie rendu le 23 décembre 2008. Le texte est disponible en russe sur : <https://bazanpa.ru/verkhovnyi-sud-rf-opredelenie-nkas08-647-ot23122008-h1262946/>.



3. L'inclusion des médias de masse dans la catégorie des entreprises stratégiques

Depuis 2001, l'identification des secteurs et des entreprises stratégiques auxquels le gouvernement russe juge essentiel de participer pour garantir la sécurité nationale a fait l'objet d'une réglementation économique générale. La mise en œuvre de cette orientation se fonde sur la loi relative à la privatisation des biens de l'Etat et des communes¹², qui établit la catégorie des « entreprises stratégiques ». En vertu de ce texte, la privatisation (c'est-à-dire la vente d'une société publique à des investisseurs privés, en tout ou partie) ou la corporatisation (c'est-à-dire la transformation d'une entreprise publique en une société par actions dont l'Etat est actionnaire) des entreprises stratégiques doit s'effectuer selon une procédure spéciale et est soumise à l'approbation préalable du Président de la Fédération de Russie.

La liste des entreprises stratégiques est établie par le Président sur recommandation du Gouvernement de la Fédération de Russie. Le décret présidentiel établissant la liste des entreprises stratégiques a été publié le 4 août 2004¹³ et a été modifié à plusieurs reprises. Ces modifications ont considérablement réduit la liste des entreprises stratégiques, qui sont passées d'un millier environ à 147 aujourd'hui.

Cette liste comporte deux sortes d'entreprises : les entreprises publiques (« entreprises unitaires ») et les entreprises commerciales au capital desquelles l'Etat détient une participation. Le capital des entreprises unitaires est exclusivement public et la cession d'une partie de ce capital est impossible avant la corporatisation de l'entreprise. La deuxième catégorie d'entreprises est celle des sociétés par actions, dans lesquelles la part de capital détenue par l'Etat peut aller de la participation la plus infime jusqu'à la détention de 100 % du capital.

Six entreprises figurant sur cette liste sont, soit des sociétés de médias, soit des organisations qui proposent d'importants services techniques dans le secteur des médias

¹² Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" (Loi fédérale n° 178-ФЗ du 21 décembre 2001 relative à la privatisation des biens de l'Etat et des communes. Le texte en russe est disponible sur : <https://rg.ru/2002/01/26/private-dok.html>.

¹³ Указ Президента Российской Федерации "Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ" (Décret n° 1009 du 4 août 2004 du Président de la Fédération de Russie établissant la liste des entreprises et des sociétés par actions stratégiques) (modifié pour la dernière fois le 10 février 2018. Le texte est disponible en russe sur : <http://docs.cntd.ru/document/901904859>.



de masse. Cinq d'entre elles sont des entreprises unitaires de l'Etat fédéral : la principale holding publique de médias, la « Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique » (VGTRK), les agences de presse « ITAR-TASS » et « Russia Today », le Réseau russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (une organisation qui assure la transmission des signaux de télévision) et le Centre technique Ostankino (le principal centre de production technique et de radiodiffusion de Russie). L'unique entreprise publique de médias est Channel One, dont l'Etat détient 51 % du capital.

VGTRK et Channel One disposent de plusieurs chaînes de télévision gratuites, ainsi que d'un certain nombre de chaînes disponibles sur les réseaux câblés et sur internet. Les deux principales chaînes de télévision de couverture nationale de ces groupes de médias (« Russia 1 » et « Channel One ») remportent régulièrement la première et la deuxième place en matière de taux d'audience, chacune d'entre elles ayant obtenu ces dernières années environ 24 % de taux d'audience en Fédération de Russie¹⁴.

Tant que VGTRK et Channel One figureront sur la liste des entreprises stratégiques, toute décision de cession de parts du capital social détenu par l'Etat à des personnes physiques ou morales privées, y compris étrangères, relèvera des prérogatives du Président russe. Pour ce qui est de VGTRK, les responsables du Gouvernement réaffirment chaque année que toute privatisation est exclue¹⁵. Le président du groupe VGTRK, M. Oleg Dobrodeev, a adopté une position similaire dans une interview¹⁶. VGTRK ne figure pas sur la liste des privatisations prévues, approuvée par le Gouvernement russe pour la période 2017-2019¹⁷.

Quant à Channel One, aucun projet de diminution de la participation de l'Etat n'a jamais été annoncé. Les actionnaires titulaires de 49 % des parts de Channel One sont toutefois autorisés à vendre leurs parts à des tiers, sous réserve de respecter les obligations du droit des sociétés. A l'heure actuelle, ces 49 % se répartissent entre trois organisations russes¹⁸, dont aucune n'est connue des milieux professionnels. En 2010, la revue économique russe Vedomosti a tenté d'enquêter sur la véritable répartition du capital de Channel One, mais en vain ; elle a cependant pu déterminer que, si

¹⁴ Résultats de l'étude réalisée pour l'année 2017 par l'entreprise d'études de marché Mediascope. Voir le rapport annuel 2017, disponible sur: www.mediascope.net/rkn/#view. Les résultats des études réalisées pour les années 2013 à 2015 ont été publiés par le revue Vedomosti, disponible sur : www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/01/22/625025-krupneishie-kanali-teryayut.

¹⁵ En 2004, le vice-Premier ministre Alexandre Zhukov chargé de la réforme administrative a déclaré que la privatisation de VGTRK n'était pas à l'ordre du jour pour le Gouvernement (А.Жуков : ВГТРК и РТРС приватизировать не дадим) (A. Zhukov : Nous n'autoriserons pas la privatisation de VGTRK et RTRS), www.rbc.ru/economics/21/10/2004/5703c16a9a7947dde8e0880f.

¹⁶ «Я категорически против акционирования ВГТРК» (Je suis totalement contre la privatisation de VGRK), <https://www.kommersant.ru/doc/466812>.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы» (Décret n° 227-р du 8 février 2017 de la Fédération de Russie relatif à l'adoption du programme de privatisation des biens de l'Etat fédéral et des principales orientations de la privatisation des biens de l'Etat fédéral pour la période 2017 – 2019. Le texte est disponible en russe sur : www.docs.cntd.ru/document/420391920.

¹⁸ Selon le Registre national des personnes morales, disponible sur : <https://egrul.nalog.ru/>.



juridiquement l'Etat détenait seulement 51 % du capital de Channel One, il contrôlait de fait l'intégralité de l'entreprise¹⁹.

D'autres restrictions ont été imposées à la propriété étrangère dans le secteur de la radiodiffusion avec l'entrée en vigueur le 7 mai 2008 de la loi fédérale relative à la procédure des investissements étrangers dans les sociétés commerciales qui présentent une importance stratégique pour la défense et la sécurité du pays²⁰.

La radiodiffusion télévisuelle ou radiophonique transmise dans un territoire où réside la moitié ou plus de la moitié de la population d'une région donnée (« sujet fédéral ») de Russie revêt une importance stratégique pour la défense et la sécurité du pays. Lorsqu'un investisseur étranger entre dans le capital de l'une de ces sociétés de radiodiffusion, il informe l'organisme administratif compétent (le Service fédéral de lutte contre les monopoles – SFLM) de tout contrat au titre duquel il acquiert 5 % ou plus du capital de la société en question. Cette information doit être notifiée au SFLM dans un délai de 45 jours à compter de la date à laquelle le contrat a pris effet, accompagnée d'un exemplaire du contrat. Même si l'intéressé peut exiger la confidentialité des principales clauses du contrat d'acquisition des parts, son contenu est accessible aux pouvoirs publics.

Le non-respect de l'obligation de notification au SFLM peut entraîner la suspension des droits de vote d'un investisseur étranger dans les organes de direction de l'entreprise stratégique concernée jusqu'à ce que cette obligation soit respectée.

Une procédure différente s'applique aux transactions qui permettent à un investisseur étranger de faire l'acquisition de 50 % ou plus du capital, ainsi qu'aux transactions qui confèrent aux personnes physiques ou morales étrangères le droit de nommer les membres de l'organe de direction d'une entreprise stratégique ou à une société étrangère le pouvoir d'agir en qualité de directeur général. Ces transactions doivent au préalable être avalisées par le SFLM. Cette autorisation préalable est également obligatoire pour les transactions qui permettent aux gouvernements étrangers ou aux organisations internationales, ainsi qu'aux personnes morales placées sous leur tutelle, de contrôler directement ou indirectement 25 % du capital d'une entreprise stratégique ou qui leur confèrent une minorité de blocage des décisions prises par la direction de cette entreprise. Les transactions et contrats conclus qui ne respectent pas cette procédure d'autorisation préalable sont nuls et non avenue.

L'affaire Disney Channel illustre le mode d'intervention du SFLM dans l'acquisition d'une société de radiodiffusion par une personne morale étrangère. La société Catalpa représentait, selon la presse russe, la Société Walt Disney. Le 11 octobre 2008, Catalpa avait demandé à SFLM d'autoriser l'acquisition de 49 % des parts de la société russe

¹⁹ "Первым каналом» владеют однокурсница Путина и подруга Абрамовича" (La camarade de classe de Poutine et petite amie d'Abramovich est propriétaire de Channel One), https://vedomosti.ru/library/articles/2010/11/01/sekrety_pervoj_knopki.

²⁰ "Федеральный закон "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" (Loi fédérale sur les procédures des investissements étrangers dans les sociétés commerciales qui présentent une importance stratégique pour la défense et la sécurité de la nation. 57-FZ. Le texte en russe est disponible sur : <https://rg.ru/2008/05/07/investicii-fz-dok.html>.



« Media One - TV Holdings Limited » pour un montant de 233 millions USD. Les documents présentés à l'appui de cette demande comportaient apparemment des informations inexactes et laissaient supposer que cette acquisition placerait « MO-TV Holdings Limited » sous le contrôle d'une société étrangère. Le SFLM avait donc rejeté la demande d'autorisation de Catalpa le 12 février 2009. M. Andrei Kashevarov, directeur adjoint du SFLM avait expliqué que les informations inexactes concernaient l'étendue de l'influence que Disney pourrait exercer sur les activités de la future société. M. Robert A. Iger, président et directeur général de la société Walt Disney, avait tenté en vain de rencontrer le Premier ministre Vladimir Poutine pour s'entretenir avec lui de cette situation. Les observateurs avaient estimé à l'époque que la décision du SFLM était motivée, non pas par des difficultés juridiques, mais par des considérations politiques et le souci d'assurer la « sécurité de l'information ». En mai 2009, Disney avait officiellement mis fin aux négociations. La société n'avait toutefois pas renoncé à son projet de se positionner sur le marché russe. Elle avait finalement conclu en octobre 2011 un contrat pour l'acquisition de 49 % des parts de la chaîne « Seven », détenue par le groupe U-TV Holding (constitué à la suite de la fusion de plusieurs sociétés, dont Media One – TV Holdings Limited). M. Iger avait alors annoncé que le Premier ministre Poutine avait décidé de le rencontrer. La société Walt Disney avait ainsi fait l'acquisition des parts détenues par UTH Russia Limited pour un montant de 300 millions USD²¹.

²¹ *Walt Disney покупает у ЮТВ 49% телеканала «Семёрка» за \$300 млн,*
<https://www.forbes.ru/news/75718-walt-disney-pokupaet-u-yutv-49-telekanala-semerka-za-300-mln>.



4. La mise en œuvre des restrictions imposées à la détention de plus de 20 % du capital par des sociétés étrangères

4.1. Le cadre réglementaire

En juillet 2014, des députés du Parlement ont déposé une proposition de loi visant à protéger davantage les médias de masse russes de toute prise de contrôle et influence étrangères.

Dans leur exposé des motifs²², les députés indiquaient que de nombreux pays avaient mis en place une protection contre l'ingérence étrangère. Selon eux, aux États-Unis, la participation étrangère au capital des chaînes de télévision et stations de radio américaines était limitée à 25 % ; en France, la participation de personnes physiques ou morales étrangères (c'est-à-dire hors Union européenne) au capital des sociétés de télévision est plafonnée à 20 % ; en Australie, en Indonésie et au Canada, ces plafonds sont fixés à 20 % et ils se situent à hauteur de 25 % en Espagne. Ils jugeaient qu'à l'époque le niveau de protection du secteur de l'information en Russie était insuffisant, puisque la limite du capital des médias de radiodiffusion contrôlé par des actionnaires étrangers était uniquement fixée à 50 %.

Il convient de noter que les députés avaient totalement passé sous silence les dispositions de la loi relative aux investissements étrangers dans les sociétés commerciales qui présentent une importance stratégique pour la sécurité nationale. Cet oubli avait été porté à l'attention des professionnels du secteur par le Conseil présidentiel de la société civile et des droits de l'homme (instance consultative rattachée au Président de la Fédération de Russie, chargée d'aider le Président à garantir et à protéger les droits de l'homme et les libertés en Russie), qui avait procédé à une analyse complète de la proposition de loi²³. Le Conseil avait conclu que les restrictions imposées étaient

²² Disponible en russe pour téléchargement sur : <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/604509-6>.

²³ Экспертное заключение на ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (вводящий ограничения на иностранное инвестирование в СМИ) от 06 Октября 2014 (Avis d'expert sur la loi fédérale « portant modification de la loi de la Fédération de Russie relative aux



excessives et contraires à la législation en vigueur, mais le Parlement n'avait tenu aucun compte de son point de vue.

En octobre 2014 a été adoptée une série d'amendements à l'article 19.1 de la loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse (loi fédérale « portant modification de la loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse »)²⁴, mais ces modifications ne sont entrées en vigueur que plus d'un an après, le 1^{er} janvier 2016, pour permettre aux principaux acteurs du marché de mettre leur participation au capital des sociétés de médias en conformité avec la nouvelle législation. Cette dernière visait en effet à réformer en profondeur la participation d'actionnaires étrangers au capital et à la gestion des sociétés de médias.

Le législateur a agi sans détours : les personnes physiques ou morales étrangères ne peuvent contrôler directement ou indirectement des médias de masse russes. Pour mettre en œuvre cette décision, un système de restriction à deux niveaux a été instauré :

- **Premier niveau** : toute participation étrangère au capital et au comité de rédaction d'un média de masse ou d'une organisation de radiodiffusion est interdite. A cette fin, la loi mentionne en termes précis plusieurs catégories de personnes auxquelles s'applique cette restriction, comme « un Etat étranger », « une organisation internationale » et « une personne morale étrangère ». En parallèle, le texte utilise pour la première fois la formule « personne détentrice d'une participation étrangère », qui n'est pas habituelle en droit russe.
- **Deuxième niveau** : la deuxième série de restrictions concerne le contrôle économique, par les personnes morales étrangères, du capital et des activités opérationnelles des organisations qui agissent en qualité d'actionnaires des entités précitées (actionnaires des médias de masse, comité de rédaction, société de radiodiffusion). Toute personne morale étrangère, ou toute personne morale russe dont une société étrangère contrôle directement ou indirectement plus de 20 % du capital social, ne peut détenir plus de 20 % du capital des entités du deuxième niveau.

Il importe de souligner que la législation interdit non seulement le contrôle direct de la propriété (par l'actionnariat), mais également le contrôle de l'entreprise et de ses activités sous toute forme permettant d'influencer la prise de décision et les organes exécutifs des médias de masse. Les agents du Roskomnadzor ont annoncé que cette disposition serait interprétée par l'autorité de contrôle de manière très étendue afin d'empêcher toute tentative de contournement de la législation.

Le principe général de la restriction de la participation étrangère au contrôle des entreprises de médias de masse souffre deux exceptions : premièrement, cette restriction

médias de masse » (qui impose des restrictions aux investissements étrangers dans les médias) du 6 octobre 2014). Le texte du rapport est disponible en russe sur : www.president-sovet.ru/documents/read/264/.

²⁴ *Федеральный закон "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации""* (loi fédérale n° 305-ФЗ du 14 octobre 2014 « portant modification de la loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse ». Le texte est disponible en russe sur : <https://rg.ru/2014/10/17/ino-smi-dok.html>



n'est pas applicable si la participation de capitaux étrangers est autorisée au titre des obligations internationales de la Fédération de Russie. La deuxième exception est provisoire et concerne les organisations dont le capital est contrôlé à plus de 80 % par des actionnaires russes. Il s'agissait, par exemple, des personnes morales étrangères dont des ressortissants russes étaient actionnaires ou bénéficiaires effectifs. Cette exception était en principe uniquement valable jusqu'en 2017.

La gestion des entreprises de médias de masse devait être mise en conformité avec les obligations de la nouvelle législation avant fin janvier 2016. Les sociétés de médias étaient tenues de communiquer les résultats des activités concernées avant le 15 février 2016. Depuis 2016, l'enregistrement des nouvelles sociétés de médias de masse et l'octroi de leur licence s'effectuent dans le cadre de la procédure applicable, qui suppose l'obtention obligatoire de la confirmation de la conformité de la structure du capital avec les exigences énoncées à l'article 19.1 de la loi relative aux médias de masse.

La principale incertitude concernait le sort des entreprises de médias de masse qui ne s'étaient pas conformées aux nouvelles exigences. En principe, les infractions à l'article 19.1 commises par les personnes physiques et morales privent d'effet toute décision de l'entreprise prise grâce aux droits de vote des actionnaires étrangers ou des sociétés dont le capital est en partie détenu par des actionnaires étrangers.

Outre les restrictions imposées en matière de droit des sociétés, la nouvelle législation prévoyait de lourdes sanctions administratives : en cas de non-respect des restrictions, y compris l'absence de démonstration de la mise en conformité des documents constitutifs de la société avec la législation, le Roskomnadzor peut engager une procédure de suspension des activités des médias de masse devant les tribunaux. A l'heure actuelle, aucune entreprise de médias de masse n'a fait l'objet d'une telle procédure pour infraction à l'article 19.1 de la loi.

4.2. La mise en œuvre de la loi

Selon une évaluation réalisée par le portail d'information en ligne Meduza.io, 35 à 50 % des acteurs du marché des médias de masse ont été concernés par cette nouvelle loi²⁵. Les médias autres que les médias de radiodiffusion ont eu du mal au départ à se conformer à cette législation. Les chaînes de télévision étaient déjà habituées aux restrictions qui leur avaient été imposées en 2001 ou avaient été créées en tenant compte des restrictions imposées après 2001 aux actionnaires étrangers. La presse n'avait cependant pas été confrontée à ce type de difficultés auparavant.

Les décisions des maisons d'édition illustrent clairement les trois principales stratégies adoptées par l'ensemble des entreprises de médias après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

²⁵ *Как устроен закон об иностранцах в СМИ?* (Comment est appliquée la loi relative aux personnes physiques et morales étrangères ?), <https://meduza.io/cards/kak-ustroen-zakon-pro-inostrantsev-v-smi>.



La première option retenue par certaines sociétés étrangères a consisté à céder leurs parts de capital et à abandonner totalement le marché russe. Font ainsi figure d'exemples la société finlandaise Sanoma Independent Media dans le secteur de la presse et la société suédoise MTG dans celui de la radiodiffusion. La décision d'abandonner le marché russe a en principe été prise par les sociétés qui n'étaient pas parvenues à trouver des associés à des conditions acceptables pour exercer une activité en commun. Il convient de souligner que cette recherche de compromis s'est poursuivie tout au long de l'année 2015 et que les décisions du retrait du marché ont souvent été prises plusieurs mois avant l'entrée en vigueur de la loi.

Un grand nombre de sociétés ont préféré retenir une deuxième option : réduire à 20 % leur participation au capital des médias russes. Le capital étranger cédé a généralement été acquis par les actionnaires russes qui participaient déjà au capital de ces entreprises ou par des sociétés de médias bien établies. Ce choix a été le plus fréquent. Ainsi, dans le secteur de la radiodiffusion, Media Alliance Company détenue à 80 % par National Media Group et à 20 % par Discovery, a pris le contrôle des chaînes Discovery et Turner TV. La société Walt Disney a vendu ses parts à U-TV Holding. La société Hearst Shkulev Media Publishing House, qui était autrefois détenue à parts égales par American Hearst Corporation et l'éditeur russe Viktor Shkulev est désormais contrôlée à 80 % par Shkulev et à 20 % par ses associés américains.

La troisième option s'est finalement révélée la plus difficile : certaines sociétés étrangères ont préféré ne pas s'associer à des entreprises de médias russes, mais créer elles-mêmes ces entreprises. Ce choix a été et reste très difficile à mettre en place, parce qu'il entraîne un grand nombre d'activités organisationnelles et le risque de voir ces activités suspendues par le Roskomnadzor. Les autorités ont à cette occasion annoncé une nouvelle fois qu'elles exerceraient un contrôle particulier sur les structures et les systèmes d'entreprise susceptibles de permettre aux actionnaires étrangers d'exercer une influence indirecte sur le fonctionnement des sociétés de médias de masse.

La maison d'édition allemande Burda a ainsi rencontré un certain nombre de difficultés. En novembre 2015, le Service fédéral de lutte contre les monopoles a approuvé la demande de la société russe Everest Culture visant à l'acquisition de 100 % des droits de vote de Burda. 90 % des parts d'Everest Culture appartenaient au chef comptable de Burda, M. Alexander Efimov ; les 10 % restants étaient détenus par l'éditeur allemand Verlag Osteuropa. Le directeur du Roskomnadzor a mis en garde Burda : « Si la structure créée est effectivement enregistrée au nom du chef comptable de Burda et si le principal actionnaire est un ancien salarié de la filiale russe de Burda, cette entreprise relève du champ d'application de la loi en raison de son contrôle indirect. Dès l'entrée en vigueur du texte, nous vérifierons de près cette situation »²⁶. A la suite de cet avertissement du Roskomnadzor, Burda a dû modifier la répartition du capital de l'entreprise, en réduisant la participation des actionnaires initiaux.

²⁶ *Роскомнадзор предостерег Burda от неправильной смены собственников* (Le Roskomnadzor met en garde Burda au sujet de la modification fictive de son capital), <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2015/11/27/618631-ne-na-togo-prodali>.



Toutes les entreprises de médias qui possédaient des actionnaires étrangers ont apparemment rencontré un grand nombre de difficultés organisationnelles, juridiques et économiques, que le législateur n'avait pas suffisamment prévues.

La complexité des structures des holdings qui comptaient des actionnaires étrangers en Russie était l'une des principales difficultés au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Le retrait de ces actionnaires étrangers était en effet délicat et long, compte tenu de la nécessité de respecter les obligations et les procédures légales auxquelles l'entreprise était tenue. La conciliation des conditions financières et de la réunion des fonds nécessaires à l'acquisition du capital détenu par les actionnaires posait également problème. Les sociétés de médias, surtout les grands radiodiffuseurs, ont été parmi les premiers à prendre conscience de ce problème. Ainsi, CTC-Media (qui exploite plusieurs chaînes, dont l'une («CTC») figure parmi les cinq premières chaînes les plus en vogue en Russie), dont la société suédoise Modern Times Corporation est le principal actionnaire, avait demandé au Président russe de reporter d'une année l'entrée en vigueur de la loi. La demande de CTC-Media, ainsi que les autres initiatives des propriétaires de la presse écrite, ont cependant été rejetées.

La particularité du cas de CTC-Media tenait au fait que ses actions étaient cotées sur le Nasdaq et qu'il était tout simplement impossible d'établir la proportion exacte de participation étrangère. D'autres acteurs du marché étaient confrontés au même problème.

La société Modern Times Group est finalement parvenue à céder 38 % de ses actions à U-TV Holding pour 123 millions USD. Cet accord n'a été finalisé qu'en mai 2016. MTG a alors annoncé qu'elle ne détenait plus aucune action dans le capital ou les activités de CTC Media²⁷. Afin de respecter intégralement la législation, CTC-Media a cessé d'être cotée à la bourse américaine.

Plusieurs chercheurs et consultants se sont penchés sur les nouveaux problèmes à résoudre. Comme on pouvait s'y attendre, le principal d'entre eux concernait l'interprétation du contrôle « indirect » d'une société par des actionnaires étrangers. Plusieurs experts se sont interrogés sur l'imprécision de ce terme²⁸.

Il s'agit tout d'abord de déterminer quels pouvaient être les droits de vote d'un actionnaire minoritaire étranger après l'entrée en vigueur de la loi. Habituellement, les accords de joint-venture confèrent aux actionnaires majoritaires et minoritaires certains droits de vote et certaines protections. Dans le cadre de cette nouvelle législation, il n'est pas aisé de trouver un juste équilibre entre deux objectifs contradictoires : d'une part le respect de l'interdiction du contrôle des entreprises par des actionnaires étrangers et, d'autre part, le degré de protection nécessaire pour permettre à un actionnaire étranger de se sentir à l'aise dans son association avec des actionnaires russes détenteurs de 80 % du capital. Ce dilemme est devenu plus aigu encore avec le développement du droit civil qui régit les rapports entre entreprises en Russie. Alors qu'autrefois les dispositions

²⁷ Le paiement des parts de CTC Media a été effectué au profit de MTG // www.mtg.com/press-releases/mtg-receives-payment-for-ctc-media-shares.

²⁸ Voir par exemple A. Dergacheva, « *Foreign Ownership Restrictions in the Russian Media Sector: It's Here, So What's Next?* », <http://www.medialawinternational.com/page129.html>.



légales et les statuts d'une société primaient sans ambiguïté et sans doute possible sur les accords passés entre actionnaires, ces dernières années le législateur russe a cherché à modifier ce principe, en permettant aux actionnaires de résoudre de nombreux problèmes de gestion opérationnelle au moyen d'accords internes. Certains cas de vote obligatoire peuvent en particulier être prévus par contrat, conformément à l'article 67.2 du Code civil, en vigueur depuis le 1er septembre 2015²⁹. Ces éléments laissent penser que les entreprises de médias de masse auxquelles participent des actionnaires étrangers sont partiellement ou totalement privées de protection dans le nouveau droit civil russe.

Il convient ensuite de déterminer les dispositions interdites dans les contrats passés avec des associés étrangers. Il est en effet courant que les sociétés internationales de médias insèrent des dispositions classiques dans leurs accords passés avec des associés et des distributeurs russes, notamment des restrictions imposées à l'utilisation des marques et contenus soumis à autorisation, les droits d'audit et autres arrangements usuels. En outre, dans certains cas de figure, ces restrictions sont obligatoires. L'article 1489 du Code civil impose par exemple au titulaire d'une licence de veiller à ce que les marchandises produites ou distribuées par ses soins sous la marque qui fait l'objet d'une licence soient conformes aux exigences de qualité établies par le concédant de la licence. L'article 1489 prévoit par ailleurs que le concédant de la licence peut contrôler le respect de cette disposition.

La question de l'utilisation des marques et des autres moyens qui permettent d'individualiser un produit est en effet extrêmement importante pour le marché. De nombreuses entreprises toujours présentes sur le marché sont titulaires des droits de marques reconnues dans le monde entier. Pour assurer la protection efficace d'une marque en Russie, ces sociétés doivent enregistrer une marque nationale. Elles doivent donc établir des relations complexes avec les radiodiffuseurs russes qui sont leurs associés et avec les organismes agréés dans le domaine de la propriété intellectuelle. Le cas de TOPSHOP Broadcasting Company illustre ce type de situation. Cette société exerce une activité de téléachat et a été enregistrée en qualité de personne morale russe, conformément aux exigences de l'article 19.1 (version de 2001). Elle n'était toutefois pas autorisée à utiliser la marque TOPSHOP, qui était détenue par la société suisse STUDIO MODERNA S.A. La demande d'enregistrement de la marque déposée par la société russe a été rejetée par l'autorité compétente (Rospatent), au motif que l'appellation TOP SHOP ne présentait pas de caractéristiques suffisamment distinctes (les termes « top » et « shop » caractérisaient en effet uniquement les activités professionnelles de la société, mais ne la distinguaient pas des autres sociétés de téléachat).

La société de radiodiffusion TOPSHOP a contesté la décision du Rospatent, en invoquant le fait que la marque TOPSHOP était mondialement connue et identifiable, puisqu'elle appartient à STUDIO MODERNA S.A, à laquelle la société russe TOPSHOP est « liée ». Le refus initial de l'autorité d'enregistrement a été annulé et la société russe est

²⁹ *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)* (Code civil de la Fédération de Russie (partie 1)), 30 novembre 1994, n° 51-ФЗ. Le texte en russe est disponible sur : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239>.



ainsi devenue titulaire de la marque³⁰. Il s'agit cependant de savoir comment le « lien » déclaré avec la société suisse doit être interprété et si cette déclaration officielle peut être interprétée par le Roskomandzor comme une infraction à l'article 19.1 de la loi relative aux médias de masse dans sa version en vigueur.

³⁰ Décision du 21 février 2014 de la Chambre du contentieux des litiges relatifs aux marques et brevets (*Заключение коллегии палаты по патентным спорам*), disponible en russe sur : <http://edwaks.ru/ru/Library/sudebnaja-praktika/sudebnye-resheniya/resheniya-palaty/udovletvoritelnye/09102013-otmena-resheniya-rospatenta-i-473>.



5. Les nouvelles dispositions applicables aux entreprises d'études de marché et aux services de vidéo à la demande

Les entreprises de médias ne sont pas les seules à subir les restrictions visant à plafonner la participation étrangère dans le capital des entreprises du secteur.

5.1. La loi « anti TNS »

En juillet 2016, ont été mises en place des obligations légales imposées aux entreprises de services d'études de marché, et plus particulièrement à celles qui mesurent les taux d'audience des chaînes de télévision. Le cadre réglementaire a été établi par la modification de la loi relative aux médias de masse, dans laquelle a été inséré un chapitre spécialement consacré à la mesure du taux d'audience des chaînes de télévision³¹. Le texte a défini les obligations générales applicables à la mesure du taux d'audience et la procédure de sélection des entreprises agréées, seules autorisées à mesurer ce taux d'audience. Les modifications apportées à la loi relative à la publicité ont imposé aux chaînes de télévision qui vendaient des plages publicitaires de recourir uniquement aux études de marché fournies par les entreprises agréées.

La réglementation et le contrôle des activités des entreprises agréées ont été délégués au Roskomnadzor, conformément à la loi précitée. Cette autorité est habilitée à définir le nombre des entreprises agréées, les dispositions de la procédure d'autorisation, ainsi qu'à vérifier le respect des obligations légales par les entreprises agréées. La loi relative à la lutte contre les monopoles n'est pas applicable aux entreprises agréées, de sorte que l'existence d'une unique société d'étude est autorisée par la loi.

Parallèlement à d'autres dispositions, un plafonnement de la participation des actionnaires étrangers aux entreprises d'étude de marché en matière de télévision a été mis en place. Les dispositions légales pertinentes sont libellées comme suit :

³¹ *Федеральный закон "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и статьи 5 и 38 Федерального закона "О рекламе"* (loi fédérale portant modification de la loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse et articles 5 et 38 de la loi fédérale relative à la publicité), 3 juillet 2016 n ° 281-ФЗ. Le texte est disponible en russe sur : <http://rg.ru/2016/07/06/reklama-dok.html>.



« [...] les Etats étrangers, les organisations internationales, ainsi que les établissements placés sous leur tutelle, les personnes morales étrangères et les personnes morales russes détenues à plus de 20 % par des actionnaires étrangers ne peuvent agir en qualité d'entreprises agréées ».

Il est également interdit aux personnes précitées, ainsi qu'aux ressortissants étrangers, aux apatrides ou aux ressortissants russes titulaires d'une autre nationalité d'établir toute forme de contrôle sur une entreprise agréée d'étude de marché qui leur permet, directement ou indirectement, de détenir ou d'exploiter cette entreprise, de la contrôler ou de définir les décisions opérationnelles qu'elle prend.

L'adoption de la loi visait principalement à mettre en place des restrictions imposées à la participation étrangère, dont les motifs officiels n'ont pourtant pas été présentés en détail³². La modification de la législation a inévitablement entraîné une transformation du marché : avant l'adoption du texte, celui-ci était dominé par la société TNS Russia, détenue par la multinationale britannique de la publicité, WPP plc. Cette société réalisait depuis 20 ans déjà des études de marché pour la télévision en Russie.

A l'époque de l'élaboration de la loi, certains dirigeants des principales sociétés de radiodiffusion, à commencer par le directeur général de Channel One, avaient à plusieurs reprises exprimé leur mécontentement à l'égard de la méthode de mesure du taux d'audience utilisée par TNS. Ils soutenaient que les mesures de TNS se limitaient aux villes de plus de 100 000 habitants et ne prenaient par conséquent pas en compte près de 30 % de l'audience³³. Channel One avait même refusé d'utiliser les études de TNS et avait créé son propre service de mesure du taux d'audience. Selon certains experts, la véritable raison de ces critiques n'était pas la méthode de mesure, mais les résultats de ces mesures, puisque TNS avait annoncé une baisse du taux d'audience de l'ensemble des chaînes terrestres³⁴.

Sans le soutien de l'Etat, les acteurs du marché, et Channel One à leur tête, n'étaient pas en mesure de supprimer TNS. En 2014, un appel d'offre avait été organisé par une commission spécialement créée pour choisir une entreprise chargée de mesurer le taux d'audience et destinée à remplacer TNS. Cet appel d'offre s'était soldé par un échec, car les sociétés de télévision avaient été incapables d'adopter une décision finale commune. Lorsque le Parlement avait procédé à l'élaboration d'un projet de loi visant à interdire les activités des entreprises étrangères, il avait obtenu le soutien de l'ensemble des principales entreprises de télévision. La presse avait elle-même qualifié le texte de loi « anti TNT »³⁵.

³² L'exposé des motifs explique uniquement que ces restrictions s'imposaient pour protéger la sécurité nationale, mais ne mentionne aucune menace ni raison concrète. L'exposé des motifs est disponible sur : <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/1092053-6>.

³³ *Иностранцы недосчитались российских телезрителей* (Les investisseurs jugent incomplet le taux d'audience des chaînes de télévision russes), www.gazeta.ru/tech/2016/06/22_a_8322491.shtml?updated.

³⁴ *Крупнейшие российские каналы теряют зрителей* (Chute du taux d'audience des principales chaînes russes), <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/01/22/625025-krupneishie-kanali-tervayut>.

³⁵ *"Закон против TNS" прошел Госдуму* (La Douma d'Etat adopte la loi « anti-TNS »), www.sostav.ru/publication/zakon-protiv-tns-proshel-gosdumu-22780.html.



Le marché a anticipé l'entrée en vigueur de la loi, prévue en septembre 2017. Dès le mois d'août 2016, le département Médias du Centre russe de sondage d'opinions (VCIOM)³⁶ détenu par l'Etat a acquis 80 % de TNS Russia auprès de WPP³⁷. D'après les experts qui ont suivi les tractations engagées par VCIOM pour réunir des fonds, le prix d'acquisition se situait à hauteur de 1,4 milliard de RUB (soit environ 19,4 millions EUR)³⁸. Le nom de la société a été remplacé par celui de MediaScope après l'exécution complète du contrat d'acquisition. Il convient toutefois de noter que WPP a conservé 20 % du capital de MediaScope et que TNS n'a pour le moment pas décidé de se retirer du marché russe.

En septembre 2016, une commission spéciale instituée par le Roskomnadzor et composée de représentants du Gouvernement et des dirigeants des principales chaînes de télévision, a décidé qu'il n'existerait qu'une seule entreprise agréée pour les études de marché relatives à la télévision en Russie, au moins jusqu'en 2019. Un mois plus tard, MediaScope a été retenue comme entreprise agréée à la suite d'un appel d'offres³⁹.

Après la mise en place de MediaScope, les principaux radiodiffuseurs télévisuels n'ont plus formulé la moindre critique à l'égard de la méthode de mesure du taux d'audience. L'entreprise a cependant été critiquée pour la forte augmentation du coût de ses services. En 2017, les agences de publicité se sont plaintes d'une importante augmentation tarifaire, le coût des services auxquels elles faisaient appel ayant augmenté de façon exponentielle pour plusieurs d'entre elles. Cette situation était particulièrement difficile pour les petites agences de publicité. Les acteurs du marché ont supposé que cette augmentation tarifaire visait à financer le remboursement du prêt de 1,4 milliards de RUB que VCIOM avait contracté pour faire l'acquisition de MediaScope et qu'elle découlait du monopole créé par l'interdiction légale du recours à d'autres services⁴⁰. Début 2018, certaines stations régionales de radio ont également reproché à MediaScope d'augmenter ses tarifs. Le taux d'audience des stations de radio qui refusaient de payer MediaScope n'a donc pas été mesuré⁴¹.

³⁶ Selon le Registre national des personnes morales (egrul.nalog.ru), la Fédération de Russie détient 100 % de l'entreprise publique VCIOM.

³⁷ ВЦИОМ завершил сделку по покупке TNS Russia (Conclusion de l'accord d'acquisition de TNS Russia par VCIOM), www.searchengines.ru/vtsiom-zavershil-sdelku-po-pokupke-tns.html.

³⁸ ВЦИОМ берет кредит 1,4 млрд рублей на покупку TNS (VCIOM attire le crédit de 1,4 milliards de roubles pour l'achat de TNS), www.searchengines.ru/vtsiom-beret-kredit-1-4-mlrd-rub.html.

³⁹ MediaScope измерит, у кого больше (La mesure du taux d'audience sera réalisée par MediaScope), www.gazeta.ru/tech/2016/12/15/10428173/mediascope.shtml?updated#page2.

⁴⁰ Mediascope пересчитала цены (Nouvelle tarification des services de Mediascope), <https://www.kommersant.ru/doc/3311167>.

⁴¹ «Рейтинг тех, кто заплатил»: Mediascope кардинально меняет формат работы с радиостанциями (« Mediascope modifie radicalement ses prestations de service à l'égard des stations de radio : seul sera établi le taux d'audience des radios qui se sont acquittées du montant de cette prestation »), <https://realnoevremya.ru/articles/95112-radiostancii-platyat-mediascope-za-uchastie-v-reytinge>.



5.2. La loi « anti-Netflix »

Presque immédiatement après l'entrée en vigueur des restrictions applicables à la participation étrangère dans les médias traditionnels, les grandes chaînes de télévision et les groupes de médias ont envisagé la possibilité d'imposer des plafonds aux plateformes en ligne et sont devenus les principaux acteurs de ce processus. Les représentants de ces entreprises soutenaient qu'il était indispensable de mettre en place des restrictions afin de remédier à « l'excès » de contenus et de permettre aux radiodiffuseurs de contenus en ligne d'être enfin sur un pied d'égalité. Les entreprises de télévision et les producteurs de contenus télévisuels estimaient en effet que ces restrictions devaient être les mêmes pour tous les médias⁴².

Ce point de vue n'était cependant pas partagé par les plateformes de radiodiffusion en ligne opérant en Russie. Leur position pouvait s'expliquer, d'une part, par des investissements insuffisants dans le secteur, comme le soulignaient les services de VoD en ligne eux-mêmes et, d'autre part, par l'absence de véritable concurrence des grands projets mondiaux. Il est intéressant d'observer que même si les experts russes avaient qualifié ce texte *projet de loi* « anti-Netflix », cette plateforme de diffusion en streaming n'envisageait manifestement pas d'étendre ses activités sur le marché russe. Comme les contenus de Netflix et son interface de services en ligne étaient uniquement disponibles en anglais, leur mise à disposition sur le marché russe n'est intervenue que bien après le lancement des portails en ligne en Russie. Netflix n'a pas davantage organisé de campagne de promotion pour commercialiser son service en Russie.

Compte tenu de l'absence de grandes plateformes étrangères de diffusion en ligne, les discussions ont principalement porté sur les réseaux sociaux et les sites web UGC. Ces catégories de services n'ont finalement pas été prises en compte par la réglementation. Bien que les auteurs du projet de loi aient gardé à l'esprit la réglementation antérieure, la version définitive du texte comportait un certain nombre de dispositions inhabituelles.

La loi fédérale portant modification de la loi relative à l'information⁴³ a été adoptée le 1^{er} mai 2017 et est entrée en vigueur deux mois plus tard. Selon l'exposé des motifs, cette loi visait pour l'essentiel à apporter des précisions sur le statut juridique des services OTT⁴⁴.

Cette nouvelle législation a instauré la notion de « service audiovisuel », défini comme un site web mettant à la disposition du public des contenus audiovisuels sur la base du modèle de VOD par publicité ou de VOD par abonnement. Tout service totalisant

⁴² *Онлайн-кинотеатры посмотрят по паспорту* (Les cinémas en ligne vérifieront l'identité de leurs clients), https://www.kommersant.ru/doc/3060071?from=doc_vrez.

⁴³ *Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"* (loi fédérale n° 87-ФЗ du 1^{er} mai 2017 portant modification de la loi fédérale relative à l'information, aux technologies de l'information et à la protection de l'information et de certains textes de loi de la Fédération de Russie, <http://docs.cntd.ru/document/420397323>).

⁴⁴ Le texte de l'exposé des motifs peut être téléchargé en russe sur : <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/37671-7>.



au moins 100 000 visiteurs par jour est soumis à cette réglementation. Tout service audiovisuel soumis à ces exigences doit être inscrit sur le registre établi par le Roskomnadzor et est tenu de satisfaire aux obligations suivantes : s'abstenir de diffuser des informations interdites ; procéder à la classification ou à l'identification des informations, afin de protéger les mineurs de tout contenu préjudiciable à leur développement et à leur santé ; « se conformer aux exigences de la législation pour la diffusion d'informations de masse » ; ainsi qu'utiliser le logiciel fourni par le Roskomnadzor pour calculer le nombre de visiteurs. La restriction la plus inhabituelle pourrait être l'interdiction de diffusion des chaînes de télévision qui ne sont pas enregistrées en tant que médias en Fédération de Russie.

Seuls les ressortissants russes, à condition qu'ils ne soient pas titulaires d'une double nationalité, et les personnes morales russes, sous réserve que la participation étrangère à leur capital n'excède pas 20 %, peuvent être propriétaires de services audiovisuels. Les Etats étrangers, les ressortissants étrangers et les entreprises étrangères sont autorisés à détenir plus de 20 % du capital d'un service audiovisuel dans les trois circonstances suivantes : le taux d'audience en Russie du service audiovisuel en question n'excède pas 50 % ; le propriétaire du service audiovisuel s'engage à respecter la législation ; une commission spéciale formée sur la base d'un décret pris par le Gouvernement doit avaliser la participation étrangère au capital. Cette approbation peut être accordée si la propriété, la gestion ou le contrôle exercé par le propriétaire du service audiovisuel contribuent au développement du marché des services audiovisuels en Fédération de Russie. Dès lors qu'un service audiovisuel, au sens de la définition donnée par la loi, ne respecte pas la législation, ses activités peuvent être suspendues sur le territoire de la Fédération de Russie.

Toute personne morale propriétaire d'un service audiovisuel qui ne se conforme pas aux exigences de la loi s'expose à des amendes administratives dont le montant est compris entre 600 000 RUB et 1 million RUB (environ 8 000 à 13 300 EUR), conformément au Code des infractions administratives, et jusqu'à 3 millions RUB (environ 40 000 EUR) en cas de récidive.

Au moment de la rédaction du présent article, tous les décrets d'application de la loi n'avaient pas encore été adoptés et la commission gouvernementale chargée d'avaliser la participation étrangère au capital des entreprises de médias n'était pas encore constituée ; à ce jour, aucun site internet ne figure au registre des services audiovisuels. Il est par conséquent difficile d'évaluer à ce stade l'efficacité de cette législation, faute d'application concrète.



6. L'obligation de déclarer tout financement étranger

La complexité de la réglementation russe applicable aux entreprises de médias a été encore accrue par la modification, à la fin du mois de décembre 2015, de la loi relative aux médias de masse, qui visaient à leur imposer une obligation de déclaration de tout financement étranger⁴⁵. La procédure détaillée de déclaration a été définie par le décret gouvernemental n° 368 du 28 avril 2016⁴⁶. Le formulaire correspondant a par ailleurs également été adopté par le Roskomnadzor.

Dès lors qu'un comité de rédaction d'un média de masse, un éditeur ou un radiodiffuseur perçoit un financement provenant de sources étrangères (telles que définies ci-dessous), il est tenu de le déclarer. Ces déclarations sont trimestrielles et doivent être soumises au plus tard dans un délai de 10 jours après la fin de la période comptable concernée. Ces déclarations s'effectuent uniquement par voie électronique : les entreprises de médias de masse doivent adresser leur déclaration en ligne sur le site web du Roskomnadzor ou par l'intermédiaire du portail des services publics de la Fédération de Russie (qui fait partie des services de l'administration disponibles en ligne). Ces déclarations doivent par ailleurs être accessibles au public sur le site du Roskomnadzor.

En matière de réglementation du financement étranger, une « source étrangère » désigne un Etat étranger, une organisation internationale, une personne morale étrangère, une organisation russe à but non lucratif ayant le statut d'« agent étranger »,

⁴⁵ *Федеральный закон "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"* (loi fédérale n° 464-ФЗ du 30 décembre 2015 portant modification de la loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse et du Code des infractions administratives. Le texte est disponible en russe sur : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102013812&backlink=1&&nd=102385654>.

⁴⁶ *Постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил предоставления информации о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранного государства, международной организации, иностранной организации, от выполняющей в соответствии с законодательством Российской Федерации функции иностранного агента некоммерческой организации, иностранного гражданина, лица без гражданства, а также от Российской организации, участниками и (или) учредителями которой являются указанные лица"* (Décret n°368 du 28 avril 2016 du Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à l'adoption des dispositions concernant la déclaration d'informations sur la perception, par la Rédaction des médias de masse, des radiodiffuseurs ou des éditeurs, de moyens financiers versés par un Etat étranger, une organisation internationale, une personne morale étrangère, une organisation à but non lucratif ayant le statut d'agent étranger, un ressortissant étranger, une personne apatride, ainsi qu'une personne morale russe, dont les personnes susmentionnées sont les actionnaires et/ou les fondateurs). Le texte est disponible en russe sur : <https://rg.ru/2016/05/18/medvedev-dok.html>.



un ressortissant étranger ou un apatride, ou une personne morale russe dont l'une des personnes susmentionnées est actionnaire.

En revanche, un certain nombre de transactions sont exonérées de toute obligation déclarative, comme les fonds versés par un actionnaire d'une organisation de médias de masse concernée, les recettes publicitaires ou les revenus tirés de la diffusion de la chaîne en question ou toute autre somme d'un montant inférieur à 15 000 RUB (environ 200 EUR).

En cas de non-respect de ces nouvelles obligations, les personnes morales peuvent se voir infliger des amendes administratives d'un montant compris entre 100 et 200 % des sommes non déclarées, et jusqu'à 400 % en cas de récidive, conformément au Code des infractions administratives.



7. Conclusion

La mise en place de restrictions en matière de participation étrangère dans les médias de masse a pris une dimension extrêmement importante, quoiqu'inégale. L'ampleur des mesures prises en ce sens au cours des cinq dernières années illustre le protectionnisme systématique dont fait preuve la Russie dans le secteur de l'information. Parallèlement, même si les actionnaires étrangers sont contraints de quitter le secteur des médias, leurs intérêts économiques ne sont pas pour autant lésés. Cette situation a certes entraîné une perte de bénéfices, mais aucun préjudice direct. Lorsque les entreprises étrangères réalisent qu'il leur est possible de rester présentes dans le pays, elles s'efforcent de choisir cette solution. Ce constat souligne le fait qu'actuellement l'exercice d'activités en Russie présente plus d'avantages que d'inconvénients.

D'autre part, la concentration du capital des médias de masse a très certainement atteint un niveau critique, tandis que la concurrence a diminué dans des proportions suffisantes. Ces facteurs conduisent inévitablement à une baisse de la qualité des contenus et de la gestion des médias de masse. Il ressort clairement de certains cas que la stratégie déclarée de protection du secteur de l'information est utilisée par les lobbyistes pour servir leurs intérêts. Cette situation est non seulement préjudiciable en matière de concurrence, mais donne également une fausse image de l'état du secteur.

Cette situation présente un autre aspect négatif : le niveau de réglementation et le nombre de restrictions ont augmenté si considérablement dans l'ordre juridique qu'ils dissuaderont inévitablement les investisseurs étrangers à mettre en place certains nouveaux projets. La participation de la Russie au marché mondial s'en trouve réduite, tout comme la connaissance par les professionnels des médias de masse des processus et des toutes dernières tendances du marché audiovisuel.

Enfin, malgré le fait que la réglementation d'internet ne semble, pour l'essentiel, pas effective à ce stade, cette tendance invoquée à recourir à la prise de mesures restrictives implique que, si les autorités gouvernementales concentrent leurs moyens techniques et organisationnels sur le respect et l'application de la législation, elles parviendront à limiter de manière significative les flux transfrontières d'information, ainsi que l'accès des consommateurs russes au marché des contenus audiovisuel. A l'heure actuelle, les activités en ligne deviennent clairement la priorité des autorités russes.

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

