

L'ANACHRONISME DE LA LÉGISLATION PUBLICITAIRE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Dr Casimir ILUNGA KASAMBAY

*Professeur full à la Faculté des Lettres et Sciences humaines, Département des Sciences de l'Information et de la Communication de l'Université de Kinshasa (UNIKIN)
Directeur Général de l'Institut Supérieur de l'Informatique, Programmation et Analyse (ISIPA)*

RÉSUMÉ

De nos jours, la publicité est omniprésente. Elle est devenue le trait caractéristique de la société de consommation et élément indispensable au fonctionnement de l'économie.

La publicité s'est déployée dans presque tous les domaines de la vie sociale au point que si on ne répond pas à l'orientation qu'elle impose, on n'est pas moins exposé aux effets de matraquage qu'elle déchaîne. De ce fait, elle fait partie intégrante de notre environnement et devrait être réglementée.

Mots-clés : *Législation, publicitaire, affichage, contrôle, publicité, réglementation, consommateur, concurrence, producteur et commerçant*

ABSTRACT

Our era is marked by the omnipresence of advertising, a characteristic feature of the consumer society and an essential element in the functioning of the economy.

Advertising has effectively spread in all areas of social life to the point that if we do not respond to the orientation it imposes, we are no less exposed to the hype effects it unleashes. As such, it is an integral part of our environment and should be regulated.

Keywords: *Legislation, advertising, display, control, advertising, regulation, consumer, competition, producer and trader*

1. INTRODUCTION

En dehors de son rôle de stimulation économique, la publicité a des implications considérables sur la société et sur les individus qui la composent. Ainsi, sa réglementation s'avère d'une extrême nécessité pour éviter les abus et sauvegarder les intérêts de tous. Cette réglementation concerne à la fois la protection du consommateur, le maintien d'une concurrence loyale et la

répression des comportements incorrects. Elle est, comme on le remarque aisément, à l'avantage tant du producteur, du commerçant que du consommateur.

En République Démocratique du Congo, la réglementation de la publicité est anachronique et lacunaire. Elle n'a pas suivi l'évolution de cette activité. Alors qu'on assiste à un déferlement de messages publicitaires sur la masse, la publicité est encore régie par une législation qui ne ramasse pas tous les aspects de ce phénomène et qui ne s'accommode surtout pas du temps actuel. A cette vieille législation s'est ajouté, en 1986, le code de conduite en matière de publicité qui ne définit que des critères applicables aux tabacs et boissons alcoolisées. Il se soucie moins d'établir les caractères distinctifs entre la publicité tenue pour saine et vraie de la publicité mensongère.

Il y a donc presque un vide juridique qui favorise l'anarchie et est capable, à la longue, d'entraîner des conséquences fâcheuses sur le développement de notre société

2. ANALYSE DES TEXTES RÉGLEMENTANT LA PUBLICITÉ

2.1 L'ordonnance n°97/327 du 15 octobre 1955 portant organisation de la publicité extérieure

Ce texte légal est à ce jour l'unique document officiel émanant de l'autorité supérieure ; elle organise la publicité extérieure (en l'occurrence, l'affichage). Elle régit l'application de réclames, enseignes et de tout signe graphique ou image à caractère publicitaire. Sa promulgation répond au souci de l'autorité coloniale de faire respecter la beauté de certains sites, sur le territoire du Congo belge.

Au terme de cette ordonnance, l'établissement de tout panneau publicitaire, enseigne ou appareil destiné à recevoir une publicité quelconque est soumis à l'autorisation du responsable territorial du lieu concerné (ville, territoire, etc.).

La même ordonnance organise l'espace destiné à recevoir des formes déterminées de publicité en quatre catégories de zones :

- *Les zones de catégorie A* correspondent aux zones centrales. Elles sont destinées à recevoir les enseignes et panneaux publicitaires à caractère définitif, généralement sous réserve que ceux-ci ne soient pas situés sur les façades latérales, postérieures ou sur les toitures. Ils doivent être construits en matières dures et ininflammables et placés parallèlement ou perpendiculairement à la façade des immeubles. La surface totale de leurs inscriptions, vides et supports ne doit en aucun cas dépasser 1/20^{ème} de la surface de la façade sur laquelle elles sont appliquées, etc. ;

- *Les zones de catégorie B* sont des zones commerciales de quartier ou d'affaires et où sont spécialement autorisées les enseignes à caractère définitif. Celles-ci doivent indiquer les noms et professions ou raisons sociales et activités du ou des occupants de l'immeuble ;
- *Les zones de catégorie C* correspondent aux zones artisanales et industrielles où sont exclues les enseignes lumineuses ;
- *Les zones de recul* relèvent enfin d'établissements d'utilité routière tels que stations-service, hôtels, restaurants, etc.

Cette ordonnance définit aussi les formes de publicité non soumises à la réglementation, à savoir : les plaques indicatrices établies par les pouvoirs publics, les expositions de marchandises, dessins, photos dans les vitrines d'immeubles commerciaux ou dans les caisses-montre, les affiches établies sur les panneaux publicitaires et dans les vitrines dûment autorisées à cet effet... Elle donne en outre des précisions sur les mesures relatives à la surface publicitaire, à la longueur, à la largeur et à la hauteur des panneaux ainsi que les recommandations pour leur mise en former conformément au plan d'aménagement et d'esthétique du cadre architectural, urbain et rural, dans lequel la publicité est proposée. Ce texte fixe aussi les conditions du retrait de la permission d'établir des dispositifs destinés à recevoir la publicité.

Cette ordonnance du Gouverneur Général du Congo ne tient compte, après analyse, que d'un seul aspect de la publicité, la publicité extérieure.

Cette limitation peut se justifier par le fait que, de tout temps, l'affichage représente un des principaux moyens les plus utilisés par la publicité ; il permet d'attirer l'attention du passant et offre des possibilités de renouvellement rapide. Aussi, l'importance accordée à la publicité extérieure face aux efforts de l'autorité coloniale pour l'urbanisme, ne pouvait que nécessiter l'élaboration d'un tel document.

A cette époque, certains aspects de cette publicité extérieure n'avaient encore trouvé leur expression et les exploitants se comptaient sur les bouts de doigts. L'application de ce texte s'en trouvait facilitée.

Actuellement, en plein libéralisme économique, on assiste à une véritable invasion de la publicité extérieure avec plusieurs voies d'expression. L'affichage a pris des proportions inquiétantes avec des moyens variés : les panneaux publicitaires, les affichettes, les banderoles, etc. L'installation des dispositifs ne se fait visiblement plus en rapport avec le souci d'urbanisme et de sécurité routière.

En 1983 déjà, le chef de Division Urbaine de la Culture et des Arts, ayant constaté l'anarchie, avait adressé au Gouverneur de la Ville de Kinshasa, un projet d'arrêté portant annulation de tous les actes d'autorisation de dépôt des

panneaux et affiches publicitaires antérieurement accordés pour arriver à mettre à jour le fichier des agences-conseils et autres opérateurs œuvrant dans le secteur, immatriculer les panneaux existants et détruire ceux qui sont abandonnés. Dans sa note explicative accompagnant, ce projet d'arrêté ⁽¹⁾, resté lettre morte, il soulignait : « depuis plus de 6 mois, nous avons constaté un phénomène inhabituel à travers les artères de la Ville de Kinshasa. C'est le cas de la prolifération des panneaux et des affiches publicitaires (...). Non seulement que les agences publicitaires et autres agents économiques narguent l'autorité urbaine en posant des panneaux là où bon leur semble, l'Hôtel de Ville perd par le non-respect de la réglementation en matière, des recettes substantielles ».

La publicité extérieure, très active ces derniers temps, s'est donc développée sans se conformer à un quelconque ordre préétabli. A l'intérieur du pays, le développement de la publicité extérieure n'a pas encore atteint la même ampleur qu'à Kinshasa.

D'autre part, dans cette « prolifération », on constate la diversité de formats et la concentration, à certains endroits, des panneaux publicitaires qui ne s'insèrent plus dans l'ambiance et l'environnement harmonieux du site. Le choix des points d'implantation et la distance entre deux panneaux (et du sol aux panneaux) ne sont plus dictés par les besoins de voirie et de visibilité des conducteurs de véhicules.

Devant cette situation, on peut conclure à l'anarchie, le texte de 1955 étant devenu inefficace face à l'explosion du phénomène publicitaire. Au lieu de focaliser l'attention sur le contrôle fiscal, il est souhaitable de définir les règles du jeu et de créer un cadre de rayonnement susceptible d'éviter les effets pervers de l'anarchie et le spectacle désolant et inesthétique qu'offrent certains panneaux aux motifs dégradés, passés au « coup de pinceaux » ⁽²⁾ ou encore la concentration à certains points de la ville.

Le texte de 1955 mérite bien un réaménagement pour son adaptation aux réalités actuelles notamment son allègement pour en faciliter l'application face au besoin croissant d'implantation des panneaux et affiches publicitaires et au nombre considérable d'opérateurs dans ce domaine.

¹ La lettre date du 31 janvier 1983. L'autorisation de poser des panneaux relève de la ville dans laquelle leur implantation est sollicitée. Dans la pratique, c'est la Division Urbaine de la Culture et des arts qui s'en charge.

² Cette opération, œuvre de la Division urbaine de la Culture et des Arts, consiste à badigeonner les panneaux publicitaires pour lesquels la taxe n'a pas été payée.

2.2 Le code de conduite en matière de publicité

A la suite des inquiétudes sur le déploiement de la publicité concernant les tabacs et les boissons alcoolisées, exprimées par le gouvernement au cours de sa réunion du 3 février 1986, consécutives aux plaintes de l'Association nationale des parents d'élèves et étudiants du Congo, le Ministère de l'Information et de la Presse a édicté un code de conduite en matière de publicité (au contenu sommaire), qui est entré en vigueur depuis le 1^{er} mars 1986.

Ce code de conduite comprend deux parties. Dans sa première partie, il est prévu la mise sur pied d'une commission de contrôle des messages publicitaires, placée sous l'autorité du Ministère de l'Information et de la Presse, et les modalités d'obtention du visa pour la diffusion de ces messages. Le contrôle, au terme de ce texte, est de deux types : avant la confection du message publicitaire (au niveau des projets) et après la confection du message destiné à la diffusion. La réception des projets et la délivrance du visa, après examen du message confectionné, sont attestées par un document du secrétariat permanent de la commission et portent un numéro d'ordre et de l'année en cours.

L'économie de la deuxième et dernière partie du texte définit des critères applicables exclusivement aux messages publicitaires sur les tabacs et les boissons alcoolisées à la télévision, à la radio, dans la presse écrite et à travers la publicité extérieure.

Ce code de conduite en matière de publicité demeure, sur le plan de la forme, une instruction, sa mise en application n'ayant pas été sanctionnée par un arrêté ministériel.

En outre, la composition de la commission de contrôle ne prévoit pas la participation de représentants des publicitaires (principaux concernés), du Ministère de la Jeunesse, portion importante de la population congolaise, et ceux de la presse écrite.

Aussi, est-on tenté de croire que le contenu du code, essentiellement axé sur la publicité des tabacs et des boissons alcoolisées, à la radio et à la télévision surtout, restreint le champ d'action de la commission de contrôle qui devrait pourtant statuer sur tous les messages publicitaires. Elle ne peut convenablement le faire en l'absence d'un texte général de référence.

A la fin de 1987, le rapport annuel de la commission indique que celle-ci a examiné 185 messages publicitaires particulièrement destinés à la radio et à la télévision. Ces messages étaient composés de 64 projets de textes, 46 jingles et 75 spots ⁽³⁾. Elle a accepté 140 projets de messages et accordé 97 visas à 34

³ Les jingles et les spots sont des supports en bandes magnétiques respectivement conçues pour la radio et la télévision.

jingles et 63 spots. Par ailleurs, elle a rejeté 45 projets de messages dont 21 projets de textes, 12 jingles et 12 spots.

Les raisons, qui sont généralement à la base du refus d'accorder le visa ou d'approuver un projet de message publicitaire, tiennent à : l'absence du certificat de l'OCC (Office Congolais de Contrôle) pour tous les produits alimentaires et chimiques, l'absence de règlements des jeux-concours pour tous les messages y afférant (liste complète des prix et la durée de l'activité) ; l'insertion de la publicité pour plusieurs produits dans un même message ; l'illisibilité du message ou sa présentation sur un support non approprié ; l'utilisation d'un langage non approprié, etc.

Par contre, aucune allusion n'est faite, dans ce rapport annuel, à l'examen de messages publicitaires destinés à la presse écrite.

2.3 Arrêté départemental d'avril 1990

Le 21 avril 1990, le Ministre ayant en charge l'information et la presse sort son arrêté département N.04/DIP/004/90 portant dispositions réglementaires générales en matière de publicité.

Dans son exposé de motifs, le législateur affirme que l'arrêté a pour but essentiel de :

- moraliser le secteur de la publicité en se conformant aux principes et à l'éthique ;
- éviter les effets pervers de la publicité sur la moralité publique ;
- établir un juste équilibre entre les intérêts des entreprises et ceux des consommateurs ;
- mettre la publicité au service de l'intérêt national ;
- éviter l'emprise de la publicité sur l'information.

La seule annonce de ces objectifs avait donné de l'espoir de voir ce secteur revêtir une nouvelle robe. Ce qui n'a pas été le cas.

Cet arrêté a été aussi lacunaire. Son grand mérite demeure l'institution du Conseil National de la Publicité ainsi que la création de la Commission de contrôle et de visa de la publicité.

Par manque des ressources financières, ces deux organes pourtant stratégiques, pour ce secteur de la publicité, n'ont jamais fonctionné normalement jusqu'à ce jour.

3. APPRÉCIATION CRITIQUE

A la lumière de l'économie de ces deux textes (ordonnance de 1955, le Code de conduite en matière de publicité de 1986 et l'arrêté départemental du 21 avril 1990) et considérant l'évolution récente du phénomène publicitaire dans notre pays, « il apparaît que le secteur publicitaire est marqué d'inadmissibles carences et que de ce fait, il a besoin d'une profonde réorganisation », Comme le déclarait ESSOLOMWA Nkoy ea Linganga le 9 octobre 1986 dans l'allocution prononcée à l'occasion de la rencontre entre l'Association des Editeurs des journaux zaïrois et les Agences-Conseils en publicité .

Comme on peut le remarquer, les critiques à l'encontre de la publicité sont nombreuses⁽⁴⁾ qu'elles devaient interpeller constamment l'autorité.

Cette réorganisation devra tendre à l'assainissement des mœurs dans le monde de la publicité en évitant les abus susceptibles d'induire le public en erreur. Elle devra ainsi viser l'ordre et instaurer un cadre juste et loyal pour les opérateurs du secteur. De tels vœux ne peuvent se concrétiser que dans le cadre d'une législation globale et précise, édictant la déontologie et définissant les compétences. Les objectifs visés devront être arrêtés en conformité avec le plan général de développement national, et le contenu souhaité en rapport avec l'éthique congolaise et les règles de fonctionnement de ce secteur important de la vie économique nationale. Pour ce faire, cette législation devra s'inspirer largement du Code international de pratiques loyales en matière de publicité, adopté par le Conseil de la Chambre de Commerce Internationale en novembre 1986.

Ce Code international comporte deux grandes parties, à savoir : les règles de publicité et les relations entre la profession publicitaire et ses clients.

La première partie donne des critères à observer, par la publicité, pour maintenir la décence, la loyauté, la véracité, pour éviter les attestations et références à des tiers, le dénigrement, l'exploitation abusive des noms et symboles commerciaux, l'imitation, pour permettre l'identification, les mesures de sécurité, la protection des enfants et adolescents ainsi que des malades, susceptibles d'être entraînés dans des espoirs fallacieux. Elle établit ensuite la responsabilité des opérateurs publicitaires, énumère les termes généraux du métier et précise leur meilleure interprétation, recommande enfin à l'annonceur d'être prêt à justifier, devant tout organisme d'auto-contrôle chargé de l'application du Code, toute description, déclaration ou illustration publicitaire qui a fait l'objet de critiques motivées.

⁴ Chantal DUCHET et Yannick LEBTAHI, *La publicité d'aujourd'hui-discours, formes et pratiques-*, Ed. L'Harmattan, 2009, p.11.

La deuxième partie de cet important document donne des normes susceptibles d'assainir les relations entre la profession publicitaire et ses clients, condition du développement d'une publicité saine.

Dans le cadre de cette nouvelle législation, la publicité devra être définie juridiquement en vue d'en ressortir des caractéristiques qui peuvent intéresser la protection de l'ordre public (5). Le même effort devra être consenti à l'étude d'une rigoureuse réglementation en matière de contenu. « Il s'agira ici de préciser ce qui peut être dit, ce qui ne doit pas être dit, ce qui doit être dit et des scènes permises en matière publicitaire » (6). Dans le même ordre d'idées, les moyens, utilisés par la publicité, devront être réglementés en vue de déterminer, pour chacun d'eux, le genre publicitaire autorisé (7).

« Face à une société qui nous pousse à consommer en permanence et crée sans cesse de nouveaux besoins »⁸ par le biais des messages publicitaires, il y a nécessité d'édicter des mesures préventives pour non seulement préserver le pouvoir d'achat des citoyens mais aussi de lutter contre les antivaleurs dans ce secteur.

En effet, en matière de publicité, les lois et les règlements que l'on souhaite de tous nos vœux pour assainir le secteur, ont toujours visés les mêmes raisons : la protection des consommateurs et des minorités, la défense des libertés, la recherche d'une concurrence libre et saine⁹...

4. CONCLUSION

La publicité, outil indispensable pour les opérateurs économiques, est et reste une information destinée au public. A ce titre, il convient de la réglementer pour éviter les abus et les effets pervers qu'entraîne son développement anarchique. Une telle réglementation protégerait les producteurs contre la concurrence déloyale, les consommateurs face à la publicité mensongère et inopportune et les pouvoirs publics dans ses efforts pour la réalisation de son projet de société.

⁵ BONGELI Y.A., MUZIMBA D.I. et YENGA M.N., « Proposition pour réglementer la publicité au Zaïre » in *Analyses sociales*, Vol. II, N°1, janvier-février 1985, LASK, Kinshasa, p.30.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p.34.

⁸ Elizabeth PASTORE - REISS, *Le Marketing durable*, Eyrolles/ Editions d'organisation, Paris 2007

⁹ Philippe MALAVAL et Jean-Marc DECAUDIN, *Pentacom*, Person, Paris, 2012, p.438.

BIBLIOGRAPHIE

1. BONGELI Y.A., MUZIMBA D.I. et YENGA M.N., « Proposition pour régler la publicité au Zaïre », in *Analyses sociales*, Vol. II, N°1, janvier-février 1985, LASK, Kinshasa.
2. DUCHET Chantal et LEBTAHI Yannick, *La publicité d'aujourd'hui –discours, formes et pratiques-*, Ed. L'Harmattan, 2009.
3. MALAVAL Philippe et DECAUDIN Jean-Marc, *Pentacom, Person*, Paris, 2012.
4. PASTORE - REISS Elizabeth, *Le Marketing durable*, Eyrolles/ Editions d'organisation, Paris 2007.