



GRUPE D'EXPERTS N° 2

NIVEAU DE PRECISION DE LA REGLEMENTATION EN MATIERE DE PUBLICITE TELEVISEE

Comme elle l'a annoncé dans sa Communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel¹, la Commission, après avoir clarifié l'interprétation de certaines dispositions de la directive Télévision sans Frontières relatives à la publicité², souhaite notamment approfondir la question de l'évolution des règles sur les insertions et la durée de la publicité afin de tenir compte du degré de contrôle du spectateur et du choix plus important de programmes qui peuvent lui être offerts. Le mandat du groupe 2 couvre l'adaptation éventuelle des règles sur la publicité télévisée.

1. REGLEMENTATION DE LA PUBLICITE

La Directive 1984/450/EC relative à la publicité trompeuse telle que modifiée par la Directive 1997/55 relative à la publicité comparative s'applique à tous les médias.

En outre, en 2003 la Commission a adopté une proposition de directive visant à une harmonisation complète de la réglementation des pratiques commerciales déloyales qui peuvent altérer le comportement économique des consommateurs³. Le rapport entre ces deux textes est régi par le principe « *specialia generalibus derogant* ». Il en résulte que, constituant une directive sectorielle, la directive « Télévision sans frontières » régit, en règle générale, la publicité télévisée, sauf en ce qui concerne les pratiques commerciales couvertes par ladite proposition de directive mais non envisagées par la directive « Télévision sans frontières ».

¹ 15 décembre 2003, COM(2003) 784 final

² C (2004) 1450 - 23.04.2004 Communication sur certains aspects des dispositions sur la publicité télévisée dans la Directive "Télévision sans frontières".

³ Cette proposition repose sur une clause générale et des dispositions spécifiques qui s'appliquent aux pratiques commerciales, notamment la publicité, qui sont trompeuses ou agressives. Les matières de santé, de bon goût ou de bienséance sont en dehors du champ d'application de cette proposition. Des dispositions spécifiques pour les consommateurs vulnérables, comme les enfants, sont prévues. Le conseil ayant trouvé un accord politique en mai sur une position commune, la deuxième lecture est attendue pour cet automne.

Si cette proposition est adoptée, il y aura lieu d'en tenir compte et d'examiner dans quels domaines, des règles spécifiques pour la publicité télévisée demeurent justifiées.

Notamment, il conviendra d'assurer une cohérence entre les principes établis par les dispositions relatives à tous les médias et ceux qui s'appliquent spécifiquement à la télévision.

2. NOTIONS DEFINIES DANS LA DIRECTIVE

Le chapitre IV de la directive « télévision sans frontières » contient les règles afférentes à la publicité télévisée, au télé-achat, au parrainage ainsi qu'à toutes autres formes de communication commerciale télévisée. Ces règles visent à garantir une protection minimale des objectifs d'intérêt général en cause que sont la protection de l'intégrité des œuvres, la protection du consommateur qu'est le spectateur, la protection de la dignité humaine, de la santé publique ainsi que la protection des mineurs. Ces règles garantissent également un cadre de concurrence homogène dans le marché intérieur.

En préliminaire, il convient de revenir sur les **définitions** de « publicité télévisée », « publicité clandestine », « parrainage », « télé-achat » retenues par l'article premier de la directive ainsi que sur la notion d'« autopromotion » couverte par l'article 19 bis.

- Ces définitions sont-elles toujours appropriées au regard des objectifs poursuivis par la Directive ?
- Faut-il prévoir d'autres définitions, notamment pour l'autopromotion et les nouvelles techniques de publicité ?

3. OBJECTIFS ESSENTIELS DE LA REGULATION DE LA PUBLICITE TELEVISEE

3.1. Protection des spectateurs et des ayants droit

3.1.1. *Présentation de la publicité (Article 10)*

L'article 10, paragraphe 1 comporte la règle d'identification et de distinction de la publicité par rapport au contenu éditorial. Cette règle a pour objet d'éviter, en matière de publicité télévisée, tout risque de confusion de la part du téléspectateur sur la nature commerciale ou éditoriale des messages. La consultation publique de l'an passé révèle que cet objectif demeure valable et le principe peut s'appliquer aussi bien aux programmes linéaires qu'aux services non linéaires. Ce principe est également inclus dans la proposition de directive cadre relative aux pratiques commerciales déloyales.

L'article 10, paragraphe 2 dispose que les spots de télé-achat sont exceptionnels. Cette règle est fondée sur le principe selon lequel la publicité doit être, en principe, diffusée dans des écrans distinguant clairement la publicité du programme éditorial.

- On peut s'interroger sur la rédaction de cette règle notamment, compte tenu du développement des écrans partagés.
- Cette règle est-elle de nature à satisfaire l'objectif poursuivi, notamment si l'on considère l'absence de définition du terme « exceptionnel » ?

L'interdiction de techniques subliminales prévue par **l'article 10, paragraphe 3** est une disposition claire qui répond à un objectif d'intérêt général évident qui demeure pertinent et pourrait s'appliquer également aux services non linéaires.

L'article 10, paragraphe 4 est lié à la définition contenue à l'article 1, paragraphe d) de la publicité clandestine. La finalité de cette disposition est d'interdire la publicité non identifiable et diffusée dans le cadre de programmes puisqu'une telle publicité viole le principe d'identification et de distinction de la publicité contenu au paragraphe 1. Comme le montre la Communication interprétative sur la publicité, l'application de cette disposition est délicate puisqu'il est parfois difficile en pratique de distinguer la publicité clandestine d'une simple référence licite à un produit ou une marque.

- Doit-on maintenir ou préciser cette disposition compte tenu de l'existence du principe d'identification et de distinction de la publicité ?

3.1.2. Parrainage (Article 17)

L'article 17, paragraphe 1 comporte des exigences sur les programmes parrainés afin de respecter les droits des spectateurs : absence d'influence sur le contenu éditorial, identification des programmes parrainés, absence de références promotionnelles spécifiques. Ces principes sont pertinents aussi bien pour les programmes linéaires que pour les services non linéaires. La consultation publique de l'an passé a révélé certaines difficultés d'application notamment pour distinguer une référence promotionnelle illicite d'une simple présentation du logo, de la marque ou du produit à des fins d'identification du parrain. La Communication interprétative précitée précise les règles à cet égard.

- La Communication interprétative permet-elle de résoudre toutes les difficultés d'application de cette disposition ?

3.1.3. Insertion de la publicité (Article 11)

Ces dispositions sont étroitement liées à la nature linéaire des programmes. L'article 11 paragraphe 1 pose le principe selon lequel la publicité et les spots de télé-achat sont insérés entre les émissions. Toutefois, sous réserve des conditions fixées aux paragraphes 2 à 5, ils peuvent être également insérés pendant les émissions de façon à ne pas porter atteinte à certains intérêts spécifiques (intégrité et valeur des émissions, prise en compte des interruptions naturelles du programme, durée et nature du programme...).

- Les dispositions relatives aux insertions publicitaires et aux spots de télé-achat entre (principe) et pendant les programmes (dérogation encadrée) restent-elles appropriées au regard des objectifs poursuivis?
- Doivent elles évoluer pour tenir compte notamment du degré de contrôle du spectateur et de ses possibilités de choix ?

Ceci est à examiner notamment au regard des dispositions suivantes :

En ce qui concerne l'insertion entre les émissions, et sous certaines conditions, pendant des émissions « de façon, à ne porter atteinte ni à l'intégrité ni à la valeur des émissions... », la consultation publique de l'an passé révèle que le principe n'est pas contesté. En revanche, des problèmes d'interprétation se posent en ce qui concerne le **paragraphe 2** et la notion de parties autonomes et d'interruptions.

Le **paragraphe 3** concernant les insertions au cours d'œuvres audiovisuelles, le **paragraphe 4** ayant trait à la règle des 20 minutes devant s'écouler entre chaque interruption ainsi que le **paragraphe 5** concernant certains programmes spécifiques, visent à la fois à protéger les ayants droit ainsi que les spectateurs contre des interruptions excessives. La consultation publique de l'an passé révèle que cet objectif demeure valable même si certaines contributions sont favorables à une simplification des règles destinées à l'atteindre.

3.1.4. Durée de la publicité (Articles 18 à 19)

Ces dispositions sont étroitement liées à la nature linéaire des programmes. En vue de maintenir un équilibre entre les besoins de recettes publicitaires de certains organismes de radiodiffusion et notamment le respect de leur indépendance, de l'intégrité des programmes, et plus généralement du respect du spectateur, les articles 18 à 19 bis encadrent le temps de transmission qui peut être consacré aux spots de télé-achat, aux spots publicitaires et aux autres formes de publicité télévisée. Il convient d'examiner s'il y a lieu de modifier ces dispositions en tenant compte du degré de choix et de contrôle des utilisateurs.

- Ces dispositions visant à assurer que la durée des différentes formes de publicité ne soit ni excessive ni préjudiciable à la mission première de la radiodiffusion télévisuelle demeurent-elles appropriées au regard des objectifs poursuivis⁴?
- Doivent-elles évoluer pour tenir compte notamment du degré de choix et de contrôle du spectateur ?

Ceci est à examiner notamment au regard des dispositions suivantes :

- **article 19** : limitation de durée journalière de publicité pour les chaînes exclusivement consacrées au télé-achat ;

- **article 19 bis** : dispositions applicables aux chaînes consacrées exclusivement à l'autopromotion.

3.2. Protection de la santé publique

Pour des raisons de santé publique, la directive contient des règles concernant la publicité pour le tabac (article 13), les médicaments (article 14) et l'alcool (article 15). De même, l'article 17, paragraphes 2 et 3 prévoit certaines règles afférentes au parrainage par des entreprises ayant des activités dans le secteur du tabac et des médicaments. Compte tenu des objectifs de santé publique poursuivis, ces dispositions pourraient s'appliquer aussi bien aux programmes linéaires qu'aux services non linéaires.

Il résulte de la consultation publique de 2003 que ces dispositions sont généralement considérées comme satisfaisantes.

3.3. Protection des mineurs et de la dignité humaine

La directive comporte des normes générales (article 12) ainsi que des règles protégeant les mineurs dans le cadre des communications commerciales (article 16). Compte tenu

⁴ Information, éducation, développement social et culturel et divertissement.

des objectifs poursuivis, ces dispositions pourraient s'appliquer aussi bien aux programmes linéaires qu'aux services non linéaires.

Il résulte de la consultation publique de 2003 que ces dispositions sont généralement considérées comme satisfaisantes. Cependant, l'application des règles sur les normes générales et la protection des mineurs est jugée parfois insatisfaisante, si l'on se réfère à certaines contributions adressées par des associations de consommateurs et de familles. On peut donc s'interroger sur la nécessité d'un renforcement éventuel. Dans ce domaine il faut tenir compte des dispositions de la directive concernant les pratiques commerciales déloyales.

4. COMMENT REGULER AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE ?

4.1.1. Mécanismes de co-régulation au niveau communautaire

Il existe une certaine complémentarité entre la directive et des règles additionnelles nécessaires pour sa mise en œuvre. A cet égard, si l'on s'orientait vers un assouplissement des règles afférentes aux insertions et à la durée, il pourrait y avoir certaines conséquences qu'il y a lieu d'envisager.

Il importe qu'un tel assouplissement éventuel ne remette pas en cause le cadre de concurrence homogène qui existe actuellement au niveau communautaire. Or, l'adoption de règles plus générales et moins précises au niveau communautaire pourrait laisser plus de place à l'interprétation et donc à l'application de pratiques divergentes. Une telle évolution pourrait remettre en question le cadre de concurrence homogène qui existe aujourd'hui sur le plan communautaire.

Afin d'éviter de tels effets négatifs possibles, il pourrait être approprié d'accompagner le processus éventuel d'assouplissement des règles par l'adoption de codes de conduite et des mécanismes de **co-régulation au niveau communautaire**.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte d'autres considérations telles que, notamment, la question de l'accès des autres médias aux ressources publicitaires.

4.1.2. Critères de réglementation

Plusieurs critères paraissent pertinents pour introduire une approche progressive dans le cadre de la réglementation du contenu audiovisuel.

Services linéaires ou non linéaires : le groupe d'experts n° 1 travaille sur le champ d'application de la directive. Il apparaît clair que les dispositions de la directive sur les insertions et la durée ont un sens pour les programmes linéaires et n'ont aucune raison d'être en ce qui concerne les services non linéaires.

Degré de choix et de contrôle des utilisateurs : Le nombre croissant de services offre aux spectateurs des facultés accrues de choix et de contrôle.

- Dans quelle mesure un tel paramètre doit être pris en compte dans le cadre de la réglementation, y compris en ce qui concerne les règles sur les insertions et la durée de la publicité ?

Audience des chaînes : certaines dispositions de la directive font référence à l'audience des chaînes pour déterminer les règles applicables : émissions destinées uniquement au public national (article 20) et émissions destinées à un public local (article 9).

- L'objectif poursuivi par ces dispositions est-il toujours justifié ? Ces dispositions constituent-elles toujours le moyen approprié ? De façon générale, convient-il de tenir compte du critère de l'audience dans le cadre de la réglementation ?