

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 8 juillet 2021

(Dossier d'instruction n° 22-20)

- 1 En cause la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, et en particulier les articles 9.1.2-3, § 1^{er}, 13° et 9.2.2-1 à 9.2.2-3 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu les griefs notifiés à la RTBF par lettre recommandée à la poste du 23 avril 2021 :
 - *D'avoir diffusé des communications commerciales en pré-roll sur les services sonores par Internet en contravention avec l'article 14, § 1^{er} du décret SMA et avec l'article 75 de son Cinquième contrat de gestion car elles ne sont pas aisément identifiables ni nettement distinctes des autres programmes ou séquences de programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables ;*
 - *D'avoir inséré de la publicité dans des journaux parlés, en contravention avec l'article 23, alinéa 2 du décret SMA » ;*
- 5 Entendu M. Frédéric Gérard, head of radio & digital audio, M. Stéphane Hoebeke, juriste, et Mme. Valérie Janssens, directrice de développement à la RMB, en la séance du 17 juin 2021 ;

1. Exposé des faits

- 6 Le 21 octobre 2020, le Secrétariat d'instruction du CSA est saisi d'une plainte relative à la communication commerciale sur les différentes radios Internet de la RTBF (notamment La Première, Vivacité et Classic 21).
- 7 Le plaignant a également détaillé la problématique au Secrétariat d'instruction via plusieurs autres courriers et courriels qui s'ajoutent à la plainte officielle. Il en ressort que la situation est la suivante. Le 16 octobre 2020, à 8 heures 10, il a allumé sa radio (Internet) et a dû écouter des annonces publicitaires commençant par une publicité « Delhaize ». A 8 heures 17, il a changé de chaîne vers Vivacité et a été confronté aux mêmes successions de publicités. Il a donc remis La Première et a subi, une fois encore, le même espace publicitaire, toujours avec « Delhaize » comme première publicité. Il indique que, énervé, il est alors repassé à Vivacité et a subi, une fois de plus, la même chose. Il indique avoir changé et rechangé de station, le constat demeurant le même : il subissait toujours ce même enchaînement.
- 8 Le plaignant considère cette pratique comme inadmissible. Selon lui, elle constitue une atteinte grave à sa liberté de pouvoir « zapper » la publicité. Il s'interroge également sur le fait que le même enchaînement publicitaire lui soit imposé à chaque changement de chaîne, comme si son comportement était « traqué ».
- 9 Le plaignant indique également que ces publicités surviennent à chaque fois qu'il allume son poste de radio ou qu'il change de station, et qu'elles surviennent même au cours des bulletins d'information, coupant la parole aux journalistes et aux différent.e.s intervenant.e.s. Il mentionne en outre des coupures publicitaires au sein d'émissions culturelles, et indique que le volume sonore des spots

publicitaires est plus élevé que le volume des autres programmes. Il se dit terriblement choqué et estime que cette pratique est insupportable.

- 10 Bien que la plainte se réfère à des faits notamment observés le 16 octobre 2020, a minima entre 8 heures 10 et 8 heures 17, sur La Première et sur Vivacité, il apparaît qu'ils font partie d'une pratique qui serait généralisée sur l'ensemble des services sonores de la RTBF en diffusion en ligne. A ce titre, le plaignant indique qu'il semble que le problème ne se présente pas en cas d'écoute en DAB+ ou en FM.
- 11 D'une écoute empirique, le Secrétariat d'instruction et les services du CSA ont pu constater que certains faits dénoncés étaient établis, notamment la diffusion de communication commerciale dès le lancement d'un service, en ce compris lorsqu'un journal parlé est en cours de diffusion ou interrompant des programmes ou des œuvres musicales, et ce notamment sur Musiq'3 (parfois avec des communications commerciales en néerlandais). Le Secrétariat d'instruction a également estimé que ces faits posaient question au regard de plusieurs dispositions légales et réglementaires.
- 12 Le 14 décembre 2020, le Secrétariat d'instruction adresse à l'éditeur une demande d'informations préalable à l'ouverture d'une instruction. Ce dernier y fait suite par courriel du 18 janvier 2021.
- 13 Le 5 février 2021, estimant que certains éléments restaient susceptibles de poser question au regard des règles encadrant les communications commerciales, le Secrétariat d'instruction informe l'éditeur de l'ouverture d'une instruction. Constatant, par ailleurs, la diffusion de communications commerciales à l'intérieur de flux audiovisuels (« pré-roll »), en ce compris lors du lancement de journaux télévisés disponibles en replay sur la plateforme Auvio, le Secrétariat d'instruction informe l'éditeur qu'outre le traitement de la plainte qui concerne les services sonores (sur Internet), il décide de s'auto-saisir en ce qui concerne les flux audiovisuels et d'inclure ce volet dans le cadre de l'instruction. Il pose dès lors une série de questions complémentaires à l'éditeur, qui y répond le 15 février 2021.
- 14 Le 28 février 2021, le Secrétariat d'instruction reçoit une question du public qui porte sur le même sujet. Il la requalifie en plainte, la joint au dossier d'instruction déjà ouvert et en informe la RTBF par courriel du 2 mars 2021. A la suite de ce courriel, la RTBF répond qu'elle n'a pas de nouveau commentaire à formuler et informe le Secrétariat d'instruction qu'une réunion sera proposée.
- 15 Le même jour, l'Administrateur général de la RTBF adresse un courrier au Président du CSA et à la Secrétaire d'instruction (en copie) dans lequel il exprime souhaiter que les équipes du CSA, de la RTBF et de la RMB puissent se rencontrer « *afin de débattre en toute transparence sur les éventuels problèmes en souffrance et sur leurs enjeux* ». Il précise que cela concerne notamment « *le lancement d'un pré-roll lors de l'appel de flux radio sur Internet par l'utilisateur, le volume sonore lors du flux radio sur Internet et le mid-roll sur une plateforme comme Auvio* ».
- 16 Cette réunion a lieu le 19 mars 2021.
- 17 Le 15 avril 2021, le Secrétariat d'instruction clôture son rapport dans lequel il invite le Collège à notifier à l'éditeur les deux griefs visés au point 4, ce que le Collège décidera lors de sa réunion du 22 avril 2021.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 18 L'éditeur a exprimé ses arguments pendant l'instruction, ainsi que lors de son audition du 17 juin 2021.
- 19 A titre préliminaire, il considère important d'expliquer au Collège quel est le cadre de *consommation* et le cadre de *commercialisation* de ses contenus radiophoniques sur Internet.

- 20 Le cadre de consommation est le suivant. Quand un.e utilisat.eur.rice souhaite écouter un contenu radiophonique de la RTBF via Internet, il ou elle dispose de six possibilités :
- Passer par le site maradio.be (ou radioplayer.be) ou son application : dans ce cas, le contenu lui sera proposé dans un player audio, avec des communications commerciales audio également.
 - Passer par la plateforme Auvio ou son application : dans ce cas, le contenu lui sera proposé dans un player vidéo (radio filmée), avec des communications commerciales en vidéo également.
 - Passer par le site rtbf.be ou son application : dans ce cas, l'utilisat.eur.rice aura le choix de passer par un player audio ou vidéo.
- 21 Selon le mode de consommation choisi, l'*ad server*, c'est-à-dire le prestataire externe auquel recourt la RTBF pour gérer ses campagnes de publicité sur Internet, sera différent.
- 22 Quant au cadre de commercialisation des contenus radiophoniques consommés via Internet, il est le suivant :
- Pour les radios disponibles en simulcast à la fois en hertzien sur la FM/le DAB+ et en digital sur Internet, un pré-roll est diffusé avant le début du flux puis, une fois le flux lancé, il n'y a plus de communication commerciale propre à la diffusion digitale. Les seules communications commerciales qui seront encore diffusées seront celles qui sont également diffusées en FM/DAB+. Il y a donc une double exposition à la communication commerciale, avec le pré-roll propre au digital qui se rajoute aux communications commerciales insérées dans le flux FM/DAB+.
 - Pour les webradios disponibles uniquement sur Internet, il y a uniquement un pré-roll diffusé avant le début du flux.
 - Pour les podcasts, il n'y a pas encore de pré-rolls, mais c'est en projet.
 - Il n'y a jamais de mid-rolls ou de post-rolls dans les contenus radiophoniques.
- 23 En ce qui concerne les pré-rolls, l'éditeur précise que, lorsque le contenu radiophonique est consommé dans un player audio, le pré-roll se limite à un seul spot de maximum trente secondes. Et lorsque le contenu radiophonique est consommé dans un player vidéo, le pré-roll est, là, limité à quarante secondes. Selon l'éditeur, le pré-roll est donc trop court pour qu'on puisse le qualifier, comme l'a fait un plaignant, de « tunnel publicitaire ».
- 24 Enfin, l'éditeur indique que, comme cela a été mis en évidence par les plaintes, il y a eu, entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2020, des problèmes techniques qui ont généré une dégradation de la qualité d'écoute des flux radio sur Internet, et notamment la diffusion répétée du même pré-roll à chaque nouvel appel d'un flux radio. Après investigation, il s'est avéré que ce problème venait d'un *ad server* employé pour la commercialisation des flux radio sur Internet. L'éditeur et sa régie, la RMB, ont alors communément décidé de changer d'*ad server* afin de restaurer la qualité d'écoute pour ses utilisateurs. Ceci a permis de mettre en place ce qu'il appelle un double « capping ».
- 25 Le premier « capping » fait en sorte qu'une même personne n'entendra pas deux fois le même spot pendant quinze minutes, même si elle appelle un nouveau flux, c'est-à-dire si elle change de chaîne. Quant au second capping, il évite que le pré-roll ne reprenne si la transmission est interrompue en raison d'une perte de réseau.
- 26 Selon l'éditeur, ce double « capping » n'était pas nécessaire pour respecter la législation, mais il permet d'améliorer l'expérience de l'utilisat.eur.rice.
- 27 Ensuite, étant donné que le Secrétariat d'instruction avait étendu le champ de son instruction à la communication commerciale dans les contenus vidéo proposés sur Internet, l'éditeur explique également comment s'organise la communication commerciale autour de ces contenus-là.
- 28 Contrairement à ce qui se fait pour les contenus radiophoniques, qui ne sont soumis qu'à un pré-roll, les contenus vidéo (qu'ils soient consommés en live ou en replay) peuvent être soumis à un pré-roll

mais également à un mid-roll et à un post-roll. Cela étant, ils seront coupés de la même manière qu'ils le sont ou qu'ils l'ont été lors de leur diffusion en linéaire en TV, et jamais davantage. Cela signifie qu'une émission qui, en TV, subit plusieurs interruptions publicitaires (par exemple, « The Voice »), subira des mid-rolls au même moment lors de son visionnage sur Internet. Les mid-rolls viennent en fait remplacer la publicité diffusée en linéaire en TV. Et si une émission n'est pas interrompue en TV (par exemple parce que ce n'est pas autorisé, comme pour les journaux télévisés), cette émission ne sera pas non plus entrecoupée par des mid-rolls lors de son visionnage sur Internet.

- 29 S'agissant du grief relatif à l'insertion de communication commerciale dans les journaux, l'éditeur considère que la diffusion d'un pré-roll avant le lancement du flux ne constitue pas une coupure de ce flux. Selon lui, le pré-roll apparaît automatiquement quand l'utilisat.eur.rice appelle le flux, peu importe le contenu en cours. Il n'y a pas de lien technique ni juridique entre les deux.
- 30 L'éditeur indique d'ailleurs que l'article 75 de son contrat de gestion l'autorise à insérer, dans ses services en ligne, de la publicité sous forme de pré-rolls. Ces pré-rolls ne sont spécifiquement interdits qu'avant les programmes pour enfants, ce qui, selon lui, signifie qu'ils peuvent être diffusés avant toutes les autres catégories de programmes.
- 31 Lorsque l'utilisat.eur.rice appelle un tel flux en linéaire, il est vrai que la diffusion du pré-roll avant l'accès au flux a pour effet d'empiéter sur ce flux linéaire et, donc, de faire perdre quelques secondes de programme à l'utilisat.eur.rice. Mais selon l'éditeur, l'on ne peut néanmoins pas parler de coupure alors que le flux n'a pas encore commencé.
- 32 Il ajoute que, en ce qui concerne l'empiètement du pré-roll sur le programme linéaire en cours, l'utilisat.eur.rice peut toujours aller réécouter les quelques secondes perdues en écoutant le programme *a posteriori* en replay. En outre, il indique que des équipes travaillent actuellement sur une fonctionnalité technique qui devrait permettre d'agir sur le direct et donc de revenir en arrière dans un programme linéaire en cours. Une fois cette fonctionnalité mise en place, elle pourra également permettre à l'utilisat.eur.rice qui a perdu quelques secondes de son programme en raison d'un pré-roll de revenir en arrière pour récupérer l'extrait perdu.
- 33 S'agissant du grief relatif à l'identification de la communication commerciale et à sa séparation par rapport aux autres contenus, l'éditeur invoque le même argument que pour l'autre grief, à savoir le fait que, comme le pré-roll apparaît avant le lancement du flux et donc en dehors de tout programme, il n'aurait pas besoin d'être identifié ni séparé. Cette diffusion avant le flux a, selon lui, pour effet que le public comprend très bien qu'il a affaire à de la communication commerciale sans qu'il soit nécessaire de recourir à des moyens spécifiques d'identification et de séparation.
- 34 Il estime d'ailleurs que, s'il fallait identifier et séparer le pré-roll du flux qui le suit, il faudrait recourir à une « virgule » sonore ou à un jingle, ce qui paraîtrait étrange sur Internet où ce n'est pas du tout conforme à la pratique. Il relève en effet que la plupart des éditeurs belges et internationaux diffusent des pré-rolls sans jingles d'identification/de séparation et cite, à cet égard, les exemples de la BBC, de Radio France ou encore de RTL.
- 35 L'éditeur reconnaît toutefois que, juridiquement, le statut du pré-roll se trouve dans une « zone grise » et il se déclare donc ouvert au débat sur ce point mais relève deux éléments importants. Premièrement, si le CSA devait exiger une identification/séparation des pré-rolls, il devrait le faire pour l'ensemble du secteur, au risque, sinon, de créer une distorsion de concurrence. Et deuxièmement, si une telle identification/séparation est requise, il faudra alors réfléchir à une méthode appropriée pour ce faire. A cet égard, il soumet au Collège une proposition d'habillage pour ses pré-rolls, qui consiste, après la publicité, à diffuser un bref jingle puis une mention du type « vous écoutez tel service ». Il indique déjà utiliser cet habillage à titre expérimental sur une webradio. Mais en tout état de cause, il attire l'attention du Collège sur le fait qu'il a lui-même, dans une recommandation de 2015, indiqué que le mode de

séparation/identification des communications commerciales ne devait pas avoir pour effet pervers de rallonger l'attente avant le flux.

- 36 De façon générale, l'éditeur se dit conscient des désagréments que la publicité peut entraîner pour le public qui consomme des contenus via Internet. Il relève néanmoins que, pour lui, le fait d'offrir ces contenus sur toutes ces nouvelles plateformes digitales représente un coût, et que ce coût doit bien être couvert par la publicité si on ne souhaite pas le répercuter sur le contribuable. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien si la pratique des pré-, mid-, et post-rolls est généralisée au niveau des éditeurs. Selon lui, il s'agit d'une pratique ancienne et généralement acceptée par le grand public.
- 37 En outre, la consommation de contenus digitaux peut aussi apporter certains avantages en termes de publicité. Ainsi, certains contenus proposés en replay sur les plateformes digitales le sont après avoir été « nettoyés » de la publicité. La consommation sur Internet permet également à l'utilisateur de se « logger », ce qui devrait, à terme, permettre à l'éditeur de lui appliquer des « cappings » plus élaborés que ceux déjà décrits plus haut et qui devraient améliorer son expérience de consommation.
- 38 Enfin, l'éditeur insiste sur le fait que, tant lui que sa régie sont très attentifs à limiter la pression publicitaire sur ses contenus, car il n'est pas dans leur intérêt que le public s'en détourne.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Sur le premier grief : non-respect des règles d'identification et de séparation

- 39 Selon l'article 14, § 1^{er} du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels¹ :

« La communication commerciale doit être aisément identifiable comme telle. Elle doit être nettement distincte des autres programmes ou séquences de programme grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables. »

- 40 En outre, selon l'article 75 du Cinquième contrat de gestion de la RTBF :

« La RTBF est autorisée à insérer, dans ses services en ligne sur Internet et via des services de la société de l'information, de la publicité, en ce compris des jeux-concours, sous quelque forme que ce soit et notamment sous forme, d'une part, de displays (tels que bannières horizontales et verticales, rectangles ou pavés, 'interstitiels', 'pop-up', 'bilboards', habillage de site ou tout autre format similaire) et, d'autre part, de publicités sonores ou audiovisuelles ('prerol', 'midrol' ou 'postrol' ou tout autre format similaire), dans le respect de la législation en la matière.

La RTBF identifie clairement les contenus publicitaires sur ses sites Internet, afin que l'internaute sache directement qu'il se trouve en présence de contenus publicitaires.

Afin de préserver les recettes de publicité des éditeurs de presse écrite imprimée sur Internet, dans un souci de maintien du pluralisme de la presse écrite imprimée, la Fédération Wallonie-Bruxelles impose à la RTBF de verser à un fonds intitulé 'fonds de soutien aux médias d'information' les recettes nettes de publicité sous forme de 'displays' autour des contenus écrits de son site d'information www.rtb.be/info, qui dépassent un montant de 600.000 euros par an ; ce montant est indexé

¹ Ce décret a été abrogé et remplacé par un décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, publié au Moniteur belge du 26 mars 2021 et entré en vigueur le 15 avril 2021. C'est néanmoins l'ancien décret qui continue à s'appliquer au présent dossier, les faits s'étant déroulés sous l'empire de celui-ci. L'on peut néanmoins noter que le texte de l'article 14, § 1^{er} de l'ancien décret se retrouve à l'identique à l'article 5.2-4 du nouveau décret. Les faits qui se poursuivraient au-delà du 15 avril 2021 restent donc soumis à la même règle.

annuellement, à dater du 1^{er} janvier 2019, sur la base de l'indice des prix à la consommation, base 1^{er} janvier 2018 = 100.

En outre, la RTBF ne peut insérer aucune publicité sur le site internet de La Trois, ni aucune publicité sous forme de 'prerol' avant les programmes pour enfants accessibles dans l'offre de services de médias audiovisuels non linéaires de la RTBF.

- 41 En ce qui concerne le présent dossier, la RTBF peut donc insérer de la publicité sonore et audiovisuelle dans ses services en ligne, sous forme de pré-roll, mid-roll ou post-roll, dans le respect de la législation en la matière.
- 42 Et selon la « législation en la matière », qui se compose notamment de l'article 14, § 1^{er} du décret susmentionné, cette publicité doit être :
- Aisément identifiable comme telle : c'est le principe d'identification, d'ailleurs répété à l'article 75, alinéa 2 du contrat de gestion qui précise que « la RTBF identifie clairement les contenus publicitaires sur ses sites Internet, afin que l'internaute sache directement qu'il se trouve en présence de contenus publicitaires » ;
 - Nettement distincte des autres programmes ou séquences de programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables : c'est le principe de séparation.
- 43 Il n'est pas inutile de rappeler que ces principes d'identification et de séparation constituent les deux exigences les plus importantes à respecter en matière de communication commerciale. En effet, comme l'explique la recommandation du Collège du 12 novembre 2015 relative aux communications commerciales sur les plateformes Internet², « la littérature scientifique montre que la capacité de l'utilisateur-récepteur à identifier le message en tant que communication commerciale est déterminante pour qu'il puisse en reconnaître l'intention persuasive et, partant, pour qu'il active la vigilance nécessaire. (...) L'identification claire du message en tant que communication commerciale est donc un critère déterminant, un préalable, à l'activation du code de lecture adapté aux messages persuasifs. Elle est un fondement de la protection du consommateur face à la communication commerciale ». En outre, « plusieurs travaux de recherche ont mis en exergue la difficulté que les récepteurs-utilisateurs éprouvent à distinguer l'intention persuasive des formats de communication commerciale qui dérogent au principe de séparation, tels que le parrainage et le placement de produit diffusés en ligne ou en télévision ».
- 44 Le respect de ces principes n'est donc pas une formalité mais la condition *sine qua non* à une communication commerciale loyale vis-à-vis du public.
- 45 Selon l'éditeur, les pré-rolls qui apparaissent avant le programme appelé par l'utilisateur ne seraient pas soumis à identification et séparation parce qu'ils seraient antérieurs au flux, de telle sorte que leur identification et séparation avec celui-ci serait, en soi, claire pour le public.
- 46 Le Collège ne partage pas cette analyse. En effet, dans sa recommandation précitée du 12 novembre 2015, il distingue entre les communications commerciales présentes à l'intérieur d'un flux audiovisuel et celles présentes autour d'un flux audiovisuel. A à cet égard, il considère que les pré-rolls, au même titre que les mid- et post-rolls, constituent des communications commerciales présentes à l'intérieur du flux. Et de fait, même si, par définition, le pré-roll est diffusé avant le programme, il a la même nature (audio ou vidéo) et est diffusé dans le même player. La distinction par rapport au programme est donc moins marquée que pour un format extérieur au flux, comme par exemple la bannière ou le pop-up.
- 47 Pour cette raison, le Collège estime que les pré-rolls doivent faire l'objet de mesures d'identification et de séparation.

² [Final Recommandation publicité nouvelles plateformes approuvé CAC 12112015 \(csa.be\)](https://www.csa.be/fr/actualites/2015/11/12/recommandation-publicite-nouvelles-plateformes-approuve-cac-12112015-csa-be)

- 48 En ce qui concerne l'identification, la recommandation du 12 novembre 2015 dispose que « *les communications commerciales diffusées dans le flux audiovisuel ne peuvent être envisagées comme étant identifiables en elles-mêmes* ». Dès lors, le Collège y recommande que « *tous les formats diffusés dans le flux audiovisuel soient identifiés en tant que communication commerciale. Néanmoins, les modalités d'identification de la communication commerciale sont laissées à l'appréciation de l'éditeur. En cas de doute de la part de l'éditeur, par la familiarité que l'utilisateur entretient avec le terme de 'publicité', ce dernier pourra être privilégié en vue d'assurer l'information adéquate de l'utilisateur. Des modalités spécifiques sont toutefois recommandées s'agissant du parrainage, du placement de produit, du publi-reportage et du native advertising* ».
- 49 En ce qui concerne la séparation, la même recommandation est plus nuancée. Elle fait en effet la différence entre contenus vidéo et audio.
- 50 S'agissant des contenus vidéo, elle relève qu'« *il semble peu approprié d'insérer un mode de séparation du type 'jingle' entre les contenus et la communication commerciale. Il allongerait le temps préalable à l'accès aux contenus, ce qui ne serait pas en adéquation avec la rapidité des modes de consommation en ligne et avec la convivialité des interfaces. En revanche, le Collège considère que la démarche active consistant à éviter une publicité en la fermant peut être envisagée, sous certaines conditions, comme une technique de séparation* ».
- 51 Lors de son audition, l'éditeur a invoqué cet argument selon lequel un jingle de séparation inséré entre le pré-roll et le programme ne ferait que retarder davantage l'accès à celui-ci. Toutefois, il faut noter que, dans sa recommandation, le Collège n'évoque ce problème qu'en ce qui concerne les contenus télévisuels.
- 52 S'agissant des contenus audio, en effet, la recommandation du 12 novembre 2015 ne préconise pas la même souplesse quant aux modes de séparation. Elle renvoie à une autre recommandation du Collège, adoptée le 27 novembre 2014, et relative à la séparation sonore entre spots publicitaires et programmes à la radio³. Or, cette recommandation fixe quatre exigences pour les éditeurs lors de la conception des jingles de séparation. Ils doivent :
- Assurer une durée minimale pour le jingle de séparation (1,5 secondes étant généralement considéré comme suffisant) ;
 - Éviter tout mixage provoquant une confusion entre le jingle de séparation et les éléments, programmes et tunnels publicitaires, qu'ils scandent ;
 - Constituer un jingle de séparation facilement identifiable par l'auditeur pour éviter la confusion avec d'autres jingles, habillages, diffusions musicales et éléments de publicité ;
 - Préférer l'utilisation régulière d'un même jingle pour la séparation entre spots publicitaires et programmes.
- 53 Cette sévérité accrue du Collège, en matière de séparation, pour les contenus audio, s'explique par le fait que, contrairement à ce qui se passe pour les contenus vidéo où l'identification peut se faire sans jingle (par exemple via une mention écrite « publicité »), les contenus audio nécessitent un jingle à la fois pour l'identification et la séparation. En outre, le bouton du type « skippez la pub », que le Collège envisage d'accepter comme un mode de séparation en vidéo, n'existe pas dans les players audio. Enfin, s'agissant de la durée du jingle de séparation (et, *de facto*, d'identification) de la communication commerciale par rapport au programme radio, le Collège accepte qu'il soit très court (1,5 secondes). L'argument selon lequel un tel jingle serait contre-productif par rapport au but de raccourcir au maximum l'attente de l'utilisateur avant son programme n'est donc pas réellement pertinent. Après un pré-roll de trente secondes, un jingle d'à peine une seconde et demie ne change pratiquement rien.

³ [CAC 20141127 recommandation separationsonore.pdf \(csa.be\)](#)

- 54 Par ailleurs, s'agissant de l'argument de l'éditeur selon lequel la diffusion d'un tel jingle dénoterait par rapport aux pratiques du marché, il doit être relativisé. En effet, parmi les radios belges disponibles sur radioplayer.be, beaucoup ne proposent tout simplement pas de pré-roll. Quant à celles qui en diffusent, il est parfois suivi d'un jingle. Il va en tout cas de soi que les enseignements de la présente décision valent pour la RTBF mais également pour tous les autres éditeurs de radio via Internet relevant de la compétence du CSA, et que la présente décision n'est dès lors pas de nature à entraîner une quelconque distorsion de concurrence, du moins sur le marché belge francophone. S'agissant des éditeurs étrangers cités par la RTBF (Radio France et la BBC), il apparaît que toute écoute de leurs programmes en ligne n'est pas nécessairement précédée d'un pré-roll, du moins lorsque l'écoute se fait via un player audio. L'on ne peut donc pas, là non plus, parler de distorsion de concurrence.
- 55 Il découle de ce qui précède qu'en ce qui concerne les contenus radiophoniques⁴ proposés via Internet, le pré-roll doit obligatoirement faire l'objet de mesures d'identification et de séparation, et que ces mesures impliquent la diffusion, à tout le moins après le pré-roll, d'un jingle d'au moins une seconde et demie permettant d'identifier ce qui précédait comme de la publicité, et de séparer cette publicité du contenu éditorial qui va suivre. Ce jingle doit respecter les consignes prévues dans la recommandation du Collège précitée du 27 novembre 2014.
- 56 Par conséquent, en diffusant sur ses services radiophoniques proposés via Internet des communications commerciales en pré-roll sans dispositif permettant d'identifier ces communications commerciales ni de les séparer par rapport aux contenus qui les suivent, l'éditeur a méconnu les dispositions visées au grief. Le premier grief est, dès lors, établi.
- 57 Néanmoins, le Collège prend acte de la proposition d'habillage qui lui est soumise par l'éditeur et qui consiste, après la publicité, à diffuser un bref jingle puis une mention du type « vous écoutez tel service ». Un tel habillage pourrait effectivement permettre de mettre fin à l'infraction s'il répond aux consignes de la recommandation de 2014. Le Collège encourage en tout cas la démarche positive de l'éditeur en ce sens et lui rappelle que ses services sont à sa disposition pour l'assister dans la création d'un jingle idoine.

3.2. Sur le second grief : insertion de publicité dans des journaux parlés

- 58 Selon l'article 23, alinéa 2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels⁵ :
- « La publicité, le télé-achat et l'autopromotion ne peuvent être insérés dans les journaux parlés, dans les programmes pour enfants, dans les retransmissions de cérémonies religieuses et laïques. »*
- 59 Aucune publicité ne peut donc être insérée dans les journaux parlés. Or, le Secrétariat d'instruction a considéré qu'en appliquant, sur ses services radiophoniques linéaires diffusés via Internet, un pré-roll publicitaire avant tout accès au programme en cours (y compris lorsqu'il s'agit d'un journal parlé), l'éditeur insère de la publicité dans ses journaux parlés.
- 60 En l'espèce, il convient donc de déterminer si les pré-rolls diffusés au moment où l'utilisateur appelle un flux linéaire dans lequel un journal parlé est en cours constituent une insertion publicitaire dans ce journal parlé.

⁴ L'on parle ici donc bien de contenus radiophoniques, c'est-à-dire purement sonores. Si la radio est consommée par l'utilisateur sous forme de « radio filmée » dans un player vidéo, il s'agit alors d'un contenu télévisuel. La communication commerciale insérée autour de tels contenus télévisuels doit également faire l'objet de mesures d'identification et de séparation mais, comme cela a été exposé ci-avant, ces mesures peuvent différer quelque peu par rapport à celles qui doivent être appliquées aux contenus audio. En tout état de cause, le grief ne concerne ici que la diffusion sur les services sonores.

⁵ Comme déjà exposé plus haut, cet article a été abrogé par le décret du 4 février 2021, mais il faut noter qu'il y est remplacé à l'identique par l'article 5.4-2.

- 61 L'éditeur estime que tel n'est pas le cas et invoque plusieurs arguments en ce sens.
- 62 *Premièrement*, comme il le soutient également en ce qui concerne le premier grief, un pré-roll n'est, selon lui, pas « inséré » dans le flux mais diffusé avant, de manière totalement indépendante. Dans le même ordre d'idées, il considère que le journal n'est pas « coupé » ou « interrompu » parce que l'audit.eur.rice n'en a justement pas entendu le début.
- 63 S'agissant du fait que le pré-roll ne serait pas inséré dans le flux mais diffusé avant, le Collège a déjà exposé sa position à l'occasion de l'examen du premier grief. A partir du moment où le pré-roll a la même nature (audio ou vidéo) que le programme et est diffusé dans le même player, il fait partie du flux.
- 64 Toutefois, il est exact que, lorsque le flux est non linéaire, le pré-roll n'est pas *inséré* dans le programme. Un pré-roll diffusé avant un journal proposé de manière non linéaire se trouve, certes, dans le flux non linéaire mais n'est pas « inséré » dans le journal puisque le journal ne commence qu'après.
- 65 Mais lorsque le flux est linéaire, les choses sont différentes. En effet, comme le reconnaît l'éditeur, même si le pré-roll est diffusé avant que l'utilisateur n'ait accès au programme à proprement parler, il empiète sur ce programme puisqu'il vient en masquer les premières secondes après que l'utilisateur ait appelé le flux. Si ce programme est un journal parlé, il empiète donc dessus.
- 66 Cet empiètement doit-il être considéré comme une insertion dans le journal ? A cet égard, il faut se référer à une décision du Collège du 11 juillet 2013⁶. Dans cette décision, le Collège était également confronté à de potentielles insertions publicitaires dans un journal. Il s'agissait d'un journal télévisé et, en télévision, l'interdiction d'insertion publicitaire dans les journaux trouvait sa source dans l'article 18, § 3 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, plutôt que dans l'article 23, alinéa 2, qui s'appliquait à la radio. Mais l'esprit des deux dispositions est le même, et ce que le Collège a considéré en 2013 pour la télévision est parfaitement transposable ici pour la radio :

« La disposition en cause en l'espèce est l'article 18, § 3 du décret qui interdit l'insertion de publicité, télé-achat et autopromotion dans les journaux télévisés. Cette disposition s'inspire de l'article 20 de la directive dite « SMA » qui prévoit la manière dont les différents types de programmes qu'elle distingue peuvent être interrompus par de la communication commerciale. (...)

Le considérant 86 de la directive justifie ces restrictions dans les termes suivants : 'La présente directive vise à sauvegarder le caractère spécifique de la télévision européenne, où les écrans publicitaires sont insérés de préférence entre les programmes, et limite dès lors le nombre des interruptions autorisées pendant la diffusion des œuvres cinématographiques et des films conçus pour la télévision, ainsi que de certaines catégories de programmes qui nécessitent une protection particulière'.

Dans le droit interne, l'article 20 de la directive a donc été transposé dans l'article 18 du décret SMA. Cette disposition va toutefois plus loin que la directive dans la protection puisqu'elle assimile les journaux télévisés (et les programmes pour enfants) aux diffusions de services religieux et laïcs : aucun de ces programmes ne peut être interrompu par de la communication commerciale. Les travaux préparatoires n'expliquent pas cette sévérité accrue par rapport à la directive, mais l'on peut raisonnablement considérer que la volonté du législateur a été de reconnaître aux journaux télévisés (et programmes pour enfants) le même caractère préservé qu'aux diffusions de services religieux et laïcs. De façon générale, les travaux préparatoires de la disposition de 1991, reprise dans l'article 18 actuel, précisent que 'cet article vise à établir un équilibre raisonnable entre les intérêts financiers des

⁶ Collège d'autorisation et de contrôle, 11 juillet 2013, en cause l'ASBL TV Com ([CAC 20130711 decision TVCom pubJT.pdf \(csa.be\)](#))

radiodiffuseurs et des annonceurs d'une part et les intérêts des téléspectateurs, des auteurs et des créateurs d'autre part'. Regarder un journal télévisé sans que celui-ci soit entrecoupé par de la communication commerciale est donc, selon le législateur, un intérêt légitime à protéger, conforme à la directive SMA et non contesté par les instances européennes.

Pour le Collège, l'exercice, par l'éditeur, de sa liberté éditoriale pour déterminer ce qui, dans sa grille, constitue 'un seul élément' doit pouvoir être contrôlé à la lumière de l'article 18, § 3 et de son objectif.

L'éditeur ne pourrait user de son pouvoir d'appréciation d'une manière qui aboutirait à nuire à l'intérêt du téléspectateur, défendu par la loi, de pouvoir regarder un journal télévisé en un seul bloc ininterrompu.

Puisque c'est la protection du téléspectateur qui est ici centrale, il convient d'examiner si, dans sa perception, ce qu'il peut considérer comme étant 'le journal télévisé' est interrompu commercialement. »

- 67 Il découle de cette jurisprudence⁷ que, pour déterminer s'il y a insertion publicitaire dans un journal, la perception du public est centrale.
- 68 A cet égard, le Secrétariat d'instruction a relevé, dans son rapport, que, par définition, la perception du public est une notion subjective. Une perception ne pourra jamais être partagée uniformément par l'ensemble du public. Toutefois, les plaintes reçues par le CSA montrent qu'à tout le moins une partie du public perçoit les pré-rolls diffusés avant l'accès aux programmes de radio linéaires comme une rupture au milieu de ceux-ci. Il est ainsi question de publicités qui « *coupent la parole aux journalistes* », « *pendant les bulletins d'information* », « *en plein milieu des journaux d'information* », par opposition à ce qui se fait quand on allume la télévision où les publicités sont insérées « *de manière polie et non intrusive dans les programmes* ».
- 69 Après avoir eu l'occasion d'également écouter la manière dont les pré-rolls sont insérés lors de l'écoute via Internet des radios de la RTBF, le Collège a tendance à partager la perception des plaignants. Un pré-roll diffusé avant tout accès au journal parlé linéaire en cours apparaît effectivement comme une insertion publicitaire empêchant d'écouter ce programme de manière préservée. Si certains types de pré-rolls, en l'occurrence ceux diffusés avant un contenu proposé en non linéaire, constituent effectivement une pratique relativement ancienne à laquelle une partie du public s'est résignée, il faut noter que le type de pré-rolls dont il est ici question, c'est-à-dire les pré-rolls diffusés avant tout accès à un programme radio linéaire et empiétant sur celui-ci, constituent une pratique récente et manifestement perçue par une partie significative du public (dont les plaignants et les membres du Collège) comme disruptive et agressive.
- 70 Quant au fait que le journal ne serait pas « coupé » ou « interrompu » parce que l'auditeur n'en a justement pas entendu le début, ceci n'est pas davantage pertinent.
- 71 En effet, l'article 23, alinéa 2 visé au grief n'interdit pas de « couper » ou d'« interrompre » un journal parlé mais simplement d'y « insérer » de la publicité, du télé-achat ou de l'autopromotion. Or, la notion d'insertion est plus large que celle de coupure ou d'interruption. Ainsi, dans une décision du 28 mars 2013⁸, le Collège a déjà sanctionné l'éditeur pour avoir inséré de l'autopromotion dans un JT sans pour autant l'avoir « coupé » puisque c'était une des séquences même du JT qui avait un caractère autopromotionnel. A cet égard, d'ailleurs, le Secrétariat d'instruction a relevé, dans son rapport, que la

⁷ Confirmée par une décision ultérieure du 24 mars 2020, cfr. Collège d'autorisation et de contrôle, 24 mars 2020, en cause la SA RTL Belgium ([Décision : coupures publicitaires dans le JT de RTL TVI – CSA Belgique](#))

⁸ Collège d'autorisation et de contrôle, 28 mars 2013, en cause la RTBF ([RTBF : décision relative à l'autopromotion \(The Voice Belgique\) – CSA Belgique](#))

définition du verbe « interrompre » induit le fait de « *rompre une continuité* », alors que celle du verbe « insérer » implique d' « *introduire quelque chose dans un ensemble* »⁹. Lorsqu'un.e auditeur.ice doit s'exposer à un pré-roll de trente secondes qui empiète d'autant sur un journal parlé en cours, il ou elle ne subit pas une rupture de continuité puisqu'il ou elle n'a pas eu accès à la première partie du journal. Mais cette personne subit l'introduction dans l'ensemble « journal parlé » d'un élément externe, à savoir un spot publicitaire.

- 72 Deuxièmement, l'éditeur soutient que ses pré-rolls ne sont pas insérés dans les journaux parlés parce que leur diffusion se fait arbitrairement, lors de tout appel de flux, quel que soit le programme en cours, et donc sans qu'il ait aucun lien technique ou juridique avec ce programme.
- 73 Cet argument n'est toutefois pas convainquant non plus. En effet, l'éditeur se prévaut de son absence de contrôle sur le moment d'insertion de la publicité pour dire que celle-ci n'est, de ce fait, pas réellement insérée. Si ceci peut éventuellement établir que la RTBF n'insère pas *volontairement* de la publicité pendant ses journaux parlés, ce n'est pas pour autant rassurant. En effet, cela témoigne d'une perte de maîtrise éditoriale alors que l'éditeur devrait plutôt adopter une démarche active pour veiller à ce que la communication commerciale qu'il diffuse sur ses services proposés via Internet respecte toutes les règles qui s'appliquent indistinctement sur toutes ses plateformes de diffusion, et notamment l'article 23, alinéa 2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.
- 74 Troisièmement, l'éditeur se prévaut de l'article 75, alinéa 4 de son contrat de gestion qui stipule que « *la RTBF ne peut insérer (...) aucune publicité sous forme de 'prerol' avant les programmes pour enfants accessibles dans l'offre de services de médias audiovisuels non linéaires de la RTBF* ». Selon lui, il découle de cette interdiction expressément prévue pour les programmes pour enfants que *tous les autres programmes* peuvent, eux, être précédés d'un pré-roll.
- 75 Cette interprétation découle cependant d'une lecture insuffisamment approfondie de l'article 75, alinéa 4. En effet, cette disposition interdit spécifiquement l'insertion de pré-rolls avant les programmes pour enfants accessibles dans l'offre *non linéaire* de la RTBF.
- 76 Si l'on tient compte de l'offre non linéaire uniquement, cette interdiction spécifique a un sens. En effet, comme le Collège l'a expliqué plus avant (voir point 64), lorsque le flux est non linéaire, le pré-roll se trouve *dans* le flux mais *avant* le programme. Il n'est donc pas *inséré* dans ce programme. Aussi, s'il fallait appliquer seulement le droit commun, c'est-à-dire anciennement le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels et, aujourd'hui, le décret du 4 février 2021 qui l'a remplacé, la RTBF pourrait diffuser un pré-roll avant ses programmes pour enfants proposés en non linéaire.
- 77 En effet, les décrets précités interdisent seulement d'*insérer* de la publicité, du télé-achat et de l'autopromotion dans les programmes pour enfants¹⁰. Ils n'empêchent pas que ces programmes soient *précédés* par ces formes de communication commerciale.
- 78 Dès lors, l'article 75, alinéa 4 du contrat de gestion de la RTBF prévoit, pour l'éditeur de service public, une règle plus stricte afin de préserver encore davantage ses programmes pour enfants de toute communication commerciale puisque, ceux-ci ne peuvent non seulement pas subir d'insertions publicitaires (ce qui découle de la législation), mais ne peuvent même pas être précédés de publicité (ce qui découle du contrat de gestion).
- 79 Mais quid alors des programmes pour enfants qui seraient consommés *en linéaire* via Internet ? L'article 75, alinéa 4 du contrat de gestion ne s'y applique pas. Dès lors, s'il fallait suivre le raisonnement que

⁹ Définitions du dictionnaire Larousse (www.larousse.fr)

¹⁰ Articles 18, § 3 de l'ancien décret et 5.3-1, § 3 du nouveau décret en ce qui concerne la télévision et articles 23, alinéa 2 et 5.4-2, alinéa 2 du nouveau décret en ce qui concerne la radio.

l'éditeur tient à propos des journaux, ces programmes pourraient faire l'objet d'un pré-roll empiétant sur leurs premières secondes après l'appel du flux par l'utilisat.eur.rice. Or, il n'est pas concevable que, sur une même plateforme (Internet), le législateur ou le Gouvernement ait voulu moins préserver les enfants qui consomment des programmes en linéaire que ceux qui les consomment en non linéaire. La seule interprétation qui peut dès lors être donnée des articles décrets empêchant toute insertion publicitaire dans les programmes pour enfants est que ces articles ne permettent pas à un pré-roll d'empiéter sur un tel programme lorsqu'un.e utilisat.eur.rice appelle un flux. Et ces articles décrets étant rédigés exactement de la même manière en ce qui concerne les programmes pour enfants qu'en ce qui concerne les journaux (télévisés ou parlés), il faut en déduire que l'empiètement d'un pré-roll sur un journal est tout aussi interdit que sur un programme pour enfant.

- 80 Quatrièmement, enfin, l'éditeur invoque divers éléments dont il découle que l'empiètement entraîné par le pré-roll ne causerait que des désagréments limités pour le public. La répétition du même spot publicitaire est évitée par le double « capping », les secondes de programme perdues pourraient être réécoutées en replay, et dans un futur plus ou moins proche, il devrait être possible de revenir en arrière dans le direct.
- 81 Tous ces éléments sont effectivement de nature à limiter la gêne de l'utilisat.eur.rice. Toutefois, ils n'empêchent pas que, lors de la consommation de programmes de radio en linéaire sur Internet, il ou elle soit susceptible de subir une insertion publicitaire dans un journal parlé. Ils n'annihilent donc pas l'infraction à la disposition visée au grief.
- 82 De ce fait, même si le Collège accueille les efforts déjà accomplis par la RTBF pour réduire la pression publicitaire sur ses services en ligne, il note que ceux-ci ne sont pas encore suffisants pour permettre le respect des normes en vigueur.
- 83 De même, le Collège entend bien que l'éditeur a besoin de revenus publicitaires pour proposer à son public une offre en ligne de qualité, mais il ne faut pas oublier que, lorsque cette offre est un simple simulcast en linéaire de programmes également diffusés en télévision ou en radio « classiques », elle peut déjà être rentabilisée par la communication commerciale vendue pour la diffusion classique et qui est doublement valorisée grâce au simulcast. En outre, et surtout, cet impératif économique ne peut jamais primer sur les impératifs légaux et réglementaires qui sont imposés à tous les éditeurs afin de protéger ce même public.
- 84 Il découle de tout ce qui précède que le second grief est établi.

3.3. Synthèse

- 85 Des développements ci-avant, il ressort que la pratique actuelle de la RTBF en matière de pré-rolls dans ses programmes radiophoniques proposés via Internet pose différents problèmes légaux :
- Lorsque ces pré-rolls sont diffusés pendant un journal parlé sur lequel ils empiètent, ils constituent une insertion publicitaire dans ce journal, contraire à l'article 23, alinéa 2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels et à l'article 5.4-2 du nouveau décret du 4 février 2021 ;
 - Et quel que soit le moment de leur diffusion, ces pré-rolls ne sont pas correctement identifiés comme de la communication commerciale et séparés des contenus éditoriaux par des moyens acoustiques clairement identifiables, comme le prescrivent l'article 14, § 1^{er} de l'ancien décret et l'article 5.2-4 du nouveau décret.
- 86 Outre les infractions légales qu'ils constituent, ces pré-rolls entraînent une différence de traitement entre le public qui consomme en ligne et celui qui a une consommation plus traditionnelle. Or, admettre que le mode de consommation d'un média puisse avoir un impact sur son contenu et, notamment, sur la pression publicitaire imposée à l'utilisat.eur.rice risquerait de mettre à mal le principe de neutralité technologique.

- 87 Le Collège ne peut donc pas tolérer cette situation.
- 88 Etant donné le dialogue constructif que l'instruction a permis de lancer entre le CSA et l'éditeur sur ses pratiques publicitaires en ligne en général, et qui s'est amorcé lors de la réunion qui a rassemblé les parties concernées le 19 mars 2021 (voir point 16), le Collège a décidé, sur proposition du Secrétariat d'instruction, de limiter les griefs notifiés à ceux qui ressortaient des plaintes et qui concernaient l'offre radiophonique linéaire de l'éditeur.
- 89 Mais les pratiques publicitaires en ligne de la RTBF posent clairement des questions au-delà de son offre radiophonique linéaire, que ce soit dans son offre télévisuelle et/ou non linéaire. L'on peut citer pour exemple la pratique des pré-rolls diffusés avant l'accès aux journaux *télévisés* (ou aux *séquences* de journaux télévisés) en ligne, ou encore la question de l'identification et de la séparation des pré-, mid-, et post-rolls. Ces questions doivent également être adressées.
- 90 Une manière de le faire sera de poursuivre le dialogue susmentionné. De manière plus formelle, ces questions seront également prochainement abordées lors de travaux du Collège d'avis du CSA consacrés à la communication commerciale sur les plateformes en ligne, ainsi que lors de la négociation du prochain contrat de gestion de la RTBF, sachant que le contrat actuel arrivera à échéance le 31 décembre 2022.
- 91 Pour les raisons qui précèdent, après avoir constaté l'établissement des deux griefs, le Collège décide de surseoir à statuer quant à la sanction qu'il pourrait prononcer, et ce jusqu'à l'adoption du prochain contrat de gestion de la RTBF.
- 92 Au moment de se prononcer définitivement sur la sanction, le Collège sera attentif à l'attitude de la RTBF lors des différentes discussions susmentionnées (dialogue bipartite avec le CSA, travaux du Collège d'avis, et négociation du contrat de gestion) ainsi qu'à la position des autres parties concernées (Collège d'avis et Gouvernement).

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2021.

DocuSigned by:
Karim Ibourki
08013E62BA9E470...

DocuSigned by:
Mathilde Alet
8CA19B3ED537454...