

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 20 mai 2010

(Dossier d'instruction 01-10)

En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;

Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136 §1^{er} 12° et 159 à 161 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 1^{er} avril 2010 :

« d'avoir interrompu un documentaire par de la publicité après 25 minutes 44 secondes, en contravention à l'article 18 § 2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels » ;

Entendu Monsieur Simon-Pierre De Coster, directeur juridique, en la séance du 6 mai 2010.

1. Exposé des faits

Le 4 janvier 2010, l'éditeur a diffusé sur le service La Une un documentaire et l'a interrompu après 25 minutes 44 secondes par de la publicité.

2. Arguments de l'éditeur de services

L'éditeur de services reconnaît les faits, qu'il qualifie d'erreur résultant de plusieurs facteurs qu'il détaille.

Il informe le Collège que depuis lors, son conseil d'administration a adopté des règles plus contraignantes que celles du décret en matière de coupures publicitaires des documentaires, *« qui auront pour effet de préserver la plupart des documentaires de création »*.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

Le Collège constate que l'échange d'arguments qui a eu lieu entre le secrétariat d'instruction et l'éditeur, ainsi que l'essentiel des propos échangés lors de l'audition du 6 mai, se basent sur une interprétation particulière des dispositions décrétales en matière de communication commerciale, en particulier de l'article 18 §2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, selon lequel *« la diffusion d'œuvres de fiction cinématographique, d'œuvres de fiction télévisuelle – à l'exclusion des séries et des feuilletons –, de programmes d'actualités, de documentaires, de programmes religieux et de programmes de morale non confessionnelle, peut être interrompue par la publicité, le télé-achat et l'autopromotion une fois par tranche de trente minutes au moins »*.

Le secrétariat d'instruction tenait ainsi pour infraction une coupure publicitaire intervenant avant l'expiration de la première tranche de trente minutes de la diffusion d'un documentaire. Partageant

implicitement cette lecture, l'éditeur n'a pas contesté l'infraction et a avancé trois éléments : un rappel formel, explicite et pédagogique de l'ensemble des dispositions en matière de publicité à l'attention du personnel de programmation et de régie antenne ; l'absence de finalité mercantile ; et l'invocation de la décision du Collège d'autorisation et de contrôle du 11 mars 2010 où celui-ci avait décliné d'adresser un grief à un éditeur de services, en raison des mesures que ce dernier avait prises avec la diligence requise dès que la pratique mise en cause dans ce dossier lui avait été notifiée par le Secrétariat d'instruction¹.

S'il devait suivre l'interprétation de l'article 18 §2 partagée par le secrétariat d'instruction et l'éditeur, le Collège ne pourrait que constater le grief établi, prendre acte des démarches initiées par l'éditeur en interne et décliner d'établir un parallèle entre la diligence de la RTBF et celle de l'éditeur concerné par la décision du 11 mars 2010, l'infraction éventuelle à l'origine de la présente décision ayant été répétée au moins le 15 février, soit près d'un mois après le premier courrier du secrétariat d'instruction.

Le Collège ne peut cependant partager avec certitude l'interprétation de l'article 18 §2 telle qu'admise conjointement par le secrétariat d'instruction et la RTBF. Cet article autorise une interruption publicitaire « *une fois par tranche de trente minutes au moins* », ce qui ne semble pas a priori imposer à l'éditeur d'attendre qu'au moins trente minutes se soient écoulées avant d'être autorisé à interrompre le documentaire. Néanmoins, l'article 18 §2 place le documentaire dans un ensemble de types de programmes qui semblent bénéficier d'un statut particulier, à tout le moins différencié des séries et feuilletons ainsi que, par exemple, des programmes de divertissement.

Il apparaît donc comme indispensable de procéder, préalablement à toute conclusion à ce dossier, à une analyse des intentions du législateur en matière d'insertion publicitaire dans un documentaire.

A cet égard, les dispositions antérieures, prescrites par l'ancien décret du 27 février 2003 en son article 18 §§ 3,4 et 5, stipulaient :

« § 3. *La transmission d'oeuvres audiovisuelles telles que les longs métrages cinématographiques et les films conçus pour la télévision à l'exclusion des séries, des feuilletons, des programmes de divertissement et des documentaires, peut être interrompue une fois par tranche complète de 45 minutes, à condition que leur durée programmée soit supérieure à 45 minutes.*

Une autre interruption est autorisée si leur durée programmée est supérieure d'au moins 20 minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de 45 minutes.

Toutefois, dans les services édités par la RTBF et par les télévisions locales, la publicité et l'autopromotion ne peuvent interrompre ni une œuvre cinématographique, ni une œuvre dont l'auteur veut conserver l'intégrité, ni une séquence d'un programme.

§ 4. *Lorsque des programmes autres que ceux couverts par les §§ 2 et 3 du présent article sont interrompus par la publicité, les spots de télé-achat ou l'autopromotion **une période d'au moins 20 minutes doit s'écouler entre chaque interruption successive** à l'intérieur des programmes.*

§ 5. *La publicité, les spots de télé-achat et l'autopromotion ne peuvent être insérés dans les journaux télévisés, dans les programmes pour enfants, dans les retransmissions de cérémonies religieuses et laïques. Les magazines d'actualités, **les documentaires**, les programmes religieux et les programmes de morale non confessionnelle, dont la durée programmée est inférieure à 30 minutes, ne peuvent être interrompus par la publicité, les spots de télé-achat et l'autopromotion. Lorsqu'ils **ont une durée programmée d'au moins 30 minutes, les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent.** »*

¹ Décision du 11 mars 2010 relative à Bel RTL : <http://www.csa.be/documents/show/1206>

Concrètement, les documentaires pouvaient être interrompus par un écran publicitaire s'ils duraient au moins 30 minutes (contrairement aux 45 minutes des films et téléfilms, mais à l'instar d'autres types de programmes auxquels sont appliqués des règles plus restrictives que pour, par exemple, les émissions de divertissement), la première de ces interruptions pouvait intervenir au moment choisi par l'éditeur et les interruptions publicitaires, si il y en avait plus d'une, devaient être espacées d'au moins 20 minutes.

La directive sur les services de médias audiovisuels, adoptée en décembre 2007, a en son article 20 simplifié les règles européennes minimales :

« 2. La diffusion des films conçus pour la télévision (**à l'exclusion des séries, feuilletons et documentaires**), des œuvres cinématographiques et des journaux télévisés peut être interrompue par de la publicité télévisée et/ou du téléachat **une fois par tranche programmée de trente minutes au moins**. La diffusion des programmes pour enfants peut être interrompue par de la publicité télévisée et/ou du téléachat une fois par tranche programmée de trente minutes au moins, à condition que la durée programmée du programme soit supérieure à trente minutes. La publicité télévisée ou le téléachat ne peuvent être insérés pendant la diffusion des services religieux. »

On trouve dans cette directive l'origine de la phraséologie « *une fois par tranche de trente minutes au moins* », même si le législateur de la Communauté française n'a pas suivi le législateur européen dans sa volonté d'exclure les documentaires de ces règles plus restrictives que pour la majorité des programmes.

Il convient de noter ici que le texte anglais de la directive exprime cette règle de la manière suivante : « *once for each scheduled period of at least 30 minutes* ». Sur son site internet, la Commission européenne explique la disposition comme « *only once in each scheduled period of at least 30 minutes* »². Le choix de « *in* » plutôt que « *for* » (ou « *after* ») doit ici être souligné. La transposition qui a été faite de cette directive SMA en France a adopté une phraséologie explicite : « *les œuvres cinématographiques, les œuvres audiovisuelles qui ne sont ni des séries ni des feuilletons ni des documentaires et les programmes destinés à la jeunesse ne peuvent faire l'objet que d'autant d'interruptions qu'elles comportent de tranches programmées de trente minutes*. » Le législateur français a ainsi lu dans la directive des préceptes relatifs au nombre d'interruptions légales et à la durée minimale du programme, pas au moment où peut survenir la première interruption.

Les travaux parlementaires relatifs au décret sur les services de médias audiovisuels n'apportent que peu d'éclaircissements. Dans son exposé des motifs, le législateur semble indiquer que son souci d'imposer un niveau plus élevé de protection des mineurs et des consommateurs porte sur l'interdiction d'insertions publicitaires dans les journaux télévisés et dans les programmes pour enfants³. Dans les commentaires des articles, il est indiqué que « *Les règles particulières reprises au §5 du décret actuel qui concernent les documentaires (...) ont été transférés au nouveau §2 dans la mesure où ce paragraphe instaure dorénavant la règle des 30 minutes*. »⁴ L'autorisation faite aux documentaires de plus de trente minutes de subir une interruption publicitaire (Décret 2003, article 18 §5) semble donc « transférée » dans le §2 du nouvel article 18. L'ancienne période « tampon » intérieure de 20 minutes (Décret 2003, article 18 §2) disparaît dans le nouveau décret, sans qu'il y soit fait allusion dans le commentaire des articles et sans être, le cas échéant, remplacée ou modifiée ailleurs.

Enfin, signalons que le commentaire de l'alinéa 2 de l'article 18§2 du décret sur les services de médias audiovisuels explique : « *On notera par ailleurs qu'au deuxième alinéa du §2, la notion « d'œuvre cinématographique » a été remplacée par la notion « d'œuvre de fiction cinématographique » pour être*

² http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/twvf/advertising/shop/index_en.htm

³ Décret CCF 634 (2008-2009) – n°1, p. 5.

⁴ Décret CCF 634 (2008-2009) – n°1, pp. 14-15.

en conformité avec la terminologie et la définition de cette notion reprise à l'article 1^{er} du décret. Les autres œuvres cinématographiques (à savoir le documentaire) sont quant à elles couvertes par la disposition qui vise les œuvres dont l'auteur veut conserver l'intégrité. » Il n'apparaît pas clairement que cette précision ait une incidence sur le moment auquel peut intervenir une interruption publicitaire autorisée, mais vraisemblablement sur la faculté laissée à tout auteur de documentaire de s'opposer à toute interruption publicitaire de son œuvre, dans le cadre de ses relations contractuelles avec l'éditeur.

Force est donc de constater, pour le Collège, que le législateur a décidé de garantir aux documentaires un niveau de protection contre les interruptions publicitaires plus élevé que pour d'autres programmes comme, par exemple, les émissions de divertissements, mais moins élevé que pour, par exemple, les œuvres cinématographiques. Le Collège constate également que la période « tampon » intérieure de 20 minutes prescrite par l'ancien décret a disparu du nouveau décret. Concrètement, cela signifie que pour des programmes comme les émissions de divertissement, les interruptions publicitaires peuvent apparaître à tout moment, sans évidemment dépasser dans leur durée combinée la limitation horaire de 12 minutes. Pour les documentaires, deux interprétations sont donc possibles :

- Les documentaires doivent durer au moins trente minutes pour pouvoir inclure une interruption publicitaire ; celle-ci ne peut intervenir qu'au moins 30 minutes après le début du programme ; une seconde interruption n'est possible que pour les documentaires dont la durée fait au moins une heure et ne peut intervenir qu'après 60 minutes.
- Les documentaires doivent durer au moins 30 minutes pour pouvoir inclure une interruption publicitaire ; celle-ci ne peut intervenir qu'une seule fois durant les premières 30 minutes ; une seconde interruption n'est possible que pour les documentaires dont la durée fait au moins une heure ; dans ce cas, les interruptions peuvent intervenir par exemple autour de la vingtième et autour de la quarantième minute.

Concrètement toujours, et pour prendre l'exemple d'un format très courant, un documentaire de 52 minutes ne pourra être interrompu qu'une seule fois dans les deux interprétations, mais, selon la seconde, pourra l'être en son milieu après 26 minutes ou à tout moment « naturel » le cas échéant, et selon la première, seulement après la trentième minute.

S'il entre traditionnellement dans les missions d'un régulateur indépendant d'interpréter les dispositions décrétales lors de leur mise en œuvre ou de leur application à des cas précis dans le cadre de procédures contentieuses, ce pouvoir d'interprétation ne peut équivaloir à exercer un pouvoir normatif. Si une interprétation d'une règle décrétales est jugée plausible par le Collège (qu'elle soit ou non la plus probable), le doute doit pouvoir bénéficier à l'éditeur mis en cause, en vertu des règles générales du droit commun.

En l'attente d'une clarification nécessaire de la part du législateur, le Collège estime dès lors le grief non établi.

Fait à Bruxelles, le 20 mai 2010.