



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs

2010/2052(INI)

19.7.2010

PROJET DE RAPPORT

sur l'effet de la publicité sur le comportement des consommateurs
(2010/2052(INI))

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs

Rapporteur: Philippe Juvin

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'effet de la publicité sur le comportement des consommateurs (2010/2052(INI))

Le Parlement européen,

- vu la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur¹ ("DPCD"),
- vu la directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative² ("DPTC"),
- vu la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels, "DSMA")³,
- vu le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (Règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs)⁴,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵ et, en particulier, l'article 7 (respect de la vie privée et familiale) et l'article 8 (protection des données à caractère personnel),
- vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données⁶,
- vu la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques⁷,
- vu la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur⁸,

¹ JO L 149 du 11.6.2005, p.22.

² JO L 376 du 27.12.2006, p. 21.

³ JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.

⁴ JO L 364 du 9.12.2004, p.1.

⁵ JO C 83 du 30.3.2010, p. 389.

⁶ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁷ JO L 201 du 31.7.2002, p. 37.

⁸ JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

- vu sa résolution du 9 mars 2010 sur la protection des consommateurs¹,
- vu sa résolution du 9 mars 2010 sur le tableau d'affichage du marché intérieur²,
- vu sa résolution du 13 janvier 2009 sur la transposition, la mise en œuvre et l'application de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et de la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative³,
- vu sa résolution du 18 novembre 2008 sur le tableau de bord des marchés de consommation⁴,
- vu sa résolution du 3 septembre 2008 sur l'impact du marketing et de la publicité sur l'égalité des genres⁵,
- vu la communication de la Commission du 28 janvier 2009 intitulée "Suivi des résultats du marché unique pour les consommateurs - Deuxième édition du tableau de bord des marchés de consommation"⁶ et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, intitulé "Deuxième édition du tableau de bord des marchés de consommation"⁷,
- vu le document de travail des services de la Commission du 29 mars 2010 intitulé "Consumer Markets Scoreboard – Consumers at Home in the Internal Market - Monitoring the integration of the retail Internal Market and Benchmarking the Consumer Environment in Member States"⁸,
- vu le rapport sur la protection des consommateurs dans le marché intérieur, publié par la Commission en octobre 2008 dans l'Eurobaromètre Spécial n° 298,
- vu le rapport analytique sur les attitudes envers les ventes transfrontalières et la protection des consommateurs, publié par la Commission en mars 2010 dans l'Eurobaromètre Flash n° 282,
- vu l'approche européenne pour l'éducation aux médias dans un environnement numérique⁹,
- vu les lignes directrices de la Commission sur l'application de la directive PCD¹⁰,
- vu l'avis 2/2010 sur la publicité comportementale en ligne adopté le 22 juin 2010 par le Groupe de travail Article 29 sur la protection des données,

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0046.

² Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0051.

³ JO C 46 E du 24.2.2010, p. 26.

⁴ JO C 16 E du 22.2.2010, p. 5.

⁵ JO C 255 E du 4.12.2009, p. 43.

⁶ COM(2009)0025.

⁷ SEC(2009)0076.

⁸ SEC(2010)0385.

⁹ COM(2007)0833.

¹⁰ SEC(2009)1666.

- vu l'avis 5/2009 sur les réseaux sociaux en ligne adopté le 12 juin 2009 par le Groupe de travail Article 29 sur la protection des données,
 - vu la communication de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) française du 5 février 2009 intitulée "La publicité ciblée en ligne",
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs et l'avis de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A7-0000/2010),
- A. considérant que la publicité stimule la concurrence et la compétitivité, lutte contre les abus de position dominante et encourage l'innovation dans le marché intérieur, et qu'elle a donc un impact positif pour les consommateurs,
 - B. considérant qu'elle peut néanmoins avoir une incidence négative sur le marché intérieur et les consommateurs (pratiques déloyales, envahissement de l'espace public/privé, ciblage des personnes, barrières à l'entrée et distorsion du marché intérieur),
 - C. considérant que les pratiques commerciales déloyales restent nombreuses dans le domaine de la publicité,
 - D. considérant l'importance de l'impact de l'évolution des moyens de communication dans le domaine de la publicité,
 - E. considérant le développement de la publicité ciblée (contextuelle, personnalisée, comportementale) supposée être adaptée aux intérêts des internautes, parfois basée sur le traçage des individus (cookies, constitution de profils, géolocalisation),
 - F. considérant que des catégories particulièrement vulnérables d'individus, considérés comme tels en raison d'un handicap mental ou physique, de leur âge ou de leur crédulité, doivent être particulièrement protégés,

Évaluation du cadre législatif/non législatif existant

1. considère que la DPCD fournit un cadre juridique adéquat pour lutter contre la publicité trompeuse et agressive, même si une évaluation exhaustive n'est pas encore possible;
2. souligne que les divergences d'interprétation et de mise en œuvre au niveau national n'ont pas conduit au niveau d'harmonisation souhaité;
3. demande à la Commission d'actualiser régulièrement ses lignes directrices sur la mise en œuvre de la DPCD; encourage les États membres à en tenir compte le plus possible;
4. salue les actions coordonnées de contrôle menées par les États membres ("Sweep"); appelle à répéter et à élargir le champ d'application de ce type d'actions;
5. appelle les États membres à fournir à leurs autorités compétentes les moyens et les

ressources nécessaires à leur action;

6. encourage la pratique de l'autorégulation, qui complète de façon dynamique, flexible et responsable le cadre législatif existant; appelle les États membres ne disposant pas encore d'organismes d'autorégulation à faciliter leur mise en place et/ou à les reconnaître formellement;
7. souligne les limites de l'autorégulation, qui ne peut se substituer à la législation (par exemple en matière de sanctions);
8. encourage la corégulation associant les différentes parties prenantes aux évolutions législatives;
9. appelle les États membres n'ayant pas mis en œuvre la DSMA à le faire sans tarder; attend avec intérêt la publication par la Commission du rapport relatif à l'application de la DSMA et souligne la nécessité de prendre en considération l'utilisation des nouvelles technologies (par exemple la télévision via adresse IP);

Problématiques générées par le développement de l'Internet/des nouvelles technologies

10. déplore le développement d'une publicité "cachée" sur l'Internet non couverte par la DPCD (relations C2C), via la diffusion de commentaires sur des réseaux sociaux, forums ou blogs, se distinguant difficilement dans leur contenu d'une simple opinion;
11. suggère aux États membres d'encourager le développement sur les forums d'observateurs/de modérateurs formés aux risques posés par la publicité cachée;
12. fait part de son inquiétude face à la banalisation de la publicité comportementale et du développement des pratiques publicitaires intrusives (lecture du contenu des courriels, utilisation des réseaux sociaux et de la géolocalisation, ciblage publicitaire);
13. insiste sur le risque posé par les sociétés simultanément fournisseurs de contenu et régies publicitaires (croisement potentiel des données collectées au travers de ces deux activités) et demande à la Commission d'assurer une étanchéité entre les différents niveaux de collecte;
14. souligne que les consommateurs doivent être informés de façon claire, lisible et synthétique de la collecte, du traitement et de l'utilisation faite de leurs données;
15. souligne la nécessité de la parfaite information du consommateur quand il accepte des publicités en contrepartie de modifications de prix dérivant de techniques comportementales;
16. demande à la Commission:
 - de réaliser une étude approfondie sur les nouvelles pratiques publicitaires en ligne et via les appareils mobiles;
 - d'interdire l'envoi systématique et indiscriminé de messages publicitaires sur les

téléphones portables à tous les utilisateurs situés dans la zone de couverture d'une affiche publicitaire utilisant la technologie Bluetooth sans leur consentement préalable;

- d'interdire la lecture par un tiers à des fins publicitaires du contenu des courriels privés;

- que les publicités diffusées par courrier électronique comportent obligatoirement un lien permettant automatiquement de refuser toute publicité ultérieure;

- l'application de techniques distinguant les cookies de traçage publicitaire, obligatoirement soumis à un consentement préalable, libre et explicite, des autres cookies;

- d'encourager le paramétrage par défaut des systèmes informatiques vendus au public et des services de réseautage social selon les critères de protection des données les plus stricts;

- d'établir un système communautaire de labellisation des sites sur le modèle du projet European Privacy Seal, certifiant leur qualité en matière de protection des données;

- de limiter la publicité en ligne en faveur de l'alcool aux sites des professionnels du secteur et des collectivités locales/offices de tourisme, tout en y interdisant les pratiques publicitaires intrusives;

- de réviser le régime de responsabilité limitée des services de la société de l'information afin de garantir que la vente du nom d'une marque déposée à titre de mot-clé par un moteur de recherche à des fins publicitaires soit soumise à l'autorisation préalable du propriétaire de la marque;

Protection des catégories vulnérables

17. demande à la Commission de préparer une analyse détaillée de l'impact de la publicité trompeuse et agressive sur les consommateurs vulnérables, notamment les enfants/adolescents;

18. demande que les centres d'intérêts spécifiques des enfants ne fassent pas l'objet de ciblage publicitaire;

Éducation/information des différents acteurs

19. insiste sur le caractère essentiel de la transparence et de l'information du consommateur en matière de publicité et sur la nécessité de développer une approche critique des consommateurs à l'égard des médias en termes de qualité de contenu;

20. demande à la Commission:

- d'inclure dans le tableau de bord des marchés de consommation des indicateurs relatifs à la publicité;

- d'élaborer des campagnes d'information sur les droits des consommateurs en matière de publicité, notamment en ce qui concerne l'utilisation faite de leurs données personnelles, et de développer des outils pédagogiques les informant sur les techniques de protection de leur vie privée sur l'Internet;
 - de développer un programme de l'Union pour l'apprentissage de l'outil publicitaire destiné aux enfants, sur le modèle de l'initiative britannique Media Smart;
 - d'insérer une mention "publicité comportementale" dans les publicités en ligne concernées, et une fenêtre d'information centralisant les éléments nécessaires à la compréhension de cette pratique;
21. demande aux États membres d'encourager les autorités nationales et/ou les organismes d'autorégulation à faire des campagnes d'information pour sensibiliser les PME à leurs obligations légales en matière de publicité;
 22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Ce rapport porte sur les pratiques commerciales déloyales dans le domaine de la publicité telles que définies par la Directive Pratiques Commerciales Déloyales (DPCD), et se concentre sur les problématiques liées au développement de nouvelles pratiques et technologies publicitaires. Il ne porte pas sur les relations B2B, couvertes notamment par la Directive 2006/114/CE.

Votre Rapporteur, souhaitant éviter une approche socio-philosophique du sujet, a privilégié une approche spécifique et ciblée.

La publicité est un instrument au bénéfice tant du marché intérieur en tant que "lubrifiant" de l'activité économique (stimulation de la concurrence, de la compétitivité, de l'innovation et de la créativité), que des consommateurs (diversité de choix, baisse des prix). Elle constitue un secteur économique important, la publicité en ligne représentant à elle seule plus de 14 milliards d'euros sur le marché européen.

Elle ne doit néanmoins pas être idéalisée: pratiques déloyales, envahissement de l'espace public (ex. panneaux publicitaires) et privé (ex. emails non sollicités), ciblage des personnes vulnérables (ex. enfants, personnes surendettées), création de barrières potentielles à l'entrée sur le marché intérieur (lorsque la dépense nécessaire en publicité est trop élevée), distorsion du marché intérieur (achat de biens/services que les consommateurs n'auraient normalement pas achetés).

Evaluation de la législation existante

Votre Rapporteur souligne les **problèmes de mise en œuvre** de la DPCD et demande:

- aux Etats membres de mettre à disposition des autorités nationales les ressources humaines, financières et technologiques nécessaires;
- à la Commission d'actualiser régulièrement ses lignes directrices pour la mise en œuvre de la DPCD.

Il est important de renforcer la **coopération européenne dans la lutte contre les pratiques déloyales en matière de publicité en ligne**, comme en témoigne le succès des "Sweep" (contrôles systématiques et simultanés de sites par les Etats membres) restreints jusqu'à présent à trois secteurs (billets d'avion, sonneries de portable et appareils électroniques). Votre Rapporteur propose d'accroître leur champ d'action et leur régularité.

Votre Rapporteur encourage aussi la **corégulation**, qui associe les différentes parties prenantes aux évolutions législatives, améliorant ainsi l'efficacité et l'applicabilité des mesures.

Dans le domaine audiovisuel, votre Rapporteur souligne qu'à ce jour 12 Etats membres n'ont toujours pas mis en œuvre la DSMA. Il lui semble opportun que le rapport à venir sur l'application de cette Directive inclue une analyse de l'impact des nouvelles technologies (ex.

TV via adresse IP).

Recours à l'autorégulation

L'autorégulation est très présente dans le domaine publicitaire, bien que son importance varie selon les traditions nationales. Elle constitue une approche dynamique et flexible répondant aux rapides évolutions dans le secteur de la publicité, axée sur la responsabilisation des acteurs et la diffusion des bonnes pratiques. Il existe un code international de bonne conduite produit par l'*International Chamber of Commerce* qui établit des principes de base (ex. décence), complété par des codes spécifiques (ex. alcool) et décliné au sein des Etats membres par les organismes d'autorégulation nationaux.

Votre Rapporteur souhaite encourager l'autorégulation afin d'ancrer une tradition d'autodiscipline et de communication responsable, tout en étant conscient de ses limites intrinsèques (ex. capacité de sanction). L'autorégulation complète la législation sans s'y substituer.

Problématiques soulevées par l'utilisation des nouvelles technologies

Le développement des nouvelles technologies et pratiques publicitaires a généré de profonds changements (Internet, réseaux sociaux, forums, blogs, mobilité croissante des utilisateurs, essor des produits numériques).

Internet se distingue radicalement des autres moyens de communication (anonymat, rapidité des échanges, champ de diffusion très large, combinaison de texte, vidéo, musique, etc., difficulté de contrôle par les autorités nationales) et est devenu un canal publicitaire majeur.

Votre Rapporteur considère que **la publicité sur Internet et sur les appareils mobiles** doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, et demande à la Commission une étude sur ces nouvelles pratiques.

Votre Rapporteur souligne le cas de la **publicité ciblée**, qui peut prendre plusieurs formes:

- publicité contextuelle, liée au contenu immédiat mis à disposition de l'internaute et des mots-clés utilisés;
- publicité personnalisée, liée aux caractéristiques connues de l'internaute, comme l'âge, le sexe, la localisation, etc.
- publicité comportementale, liée à l'analyse du comportement de l'internaute dans le temps (sites visités, achats effectués en ligne, etc.).

Si la personnalisation de la publicité n'est pas en soi un problème (propositions de produits/services en accord avec les goûts du consommateur, etc.), elle ne doit pas conduire au développement d'une publicité intrusive basée sur le traçage des consommateurs, enfreignant les principes de protection des données et de la vie privée.

Votre Rapporteur propose ainsi des mesures afin de protéger les consommateurs:

- interdire l'envoi indiscriminé de publicités non sollicitées sur les téléphones portables via la technologie Bluetooth sans consentement préalable;
- informer le consommateur de façon claire, lisible et synthétique sur la collecte, le traitement et l'utilisation de ses données;
- faciliter, dans le cas de publicités adressées par email, le refus de toute publicité ultérieure par un lien web direct et effectif;
- interdire la lecture du contenu des emails privés à des fins publicitaires (cette pratique, reposant sur une technique similaire à celle des filtres anti-spam, se distingue néanmoins dans sa finalité);
- garantir l'étanchéité entre les données collectées dans le cadre de la fourniture d'un service (ex. messagerie électronique) et dans le cadre d'activités publicitaires;
- garantir l'information du consommateur sur les pratiques discriminatoires découlant parfois de la publicité comportementale (ex. modification des prix en fonction du profil de l'internaute): transparence de la pratique, précision du prix réel avant modification, etc.;
- distinguer les cookies publicitaires, soumis au consentement préalable du consommateur, des autres;
- encourager le paramétrage par défaut des systèmes de protection de la vie privée sur Internet selon les standards les plus élevés ("*privacy by design*");
- mettre en place un label communautaire des sites internet respectueux de la législation UE sur la protection des données, sur le modèle du projet *European Privacy Seal* (label transeuropéen volontaire certifiant la conformité des produits ou des services informatiques avec la législation UE sur la protection des données, soutenu par plusieurs organismes nationaux et régionaux dans différents Etats membres);
- limiter la publicité en ligne sur l'alcool;
- réviser le régime de responsabilité limitée des services de la société de l'information dans le cadre de la vente du nom d'une marque déposée à titre de mot-clé par un moteur de recherche à des fins publicitaires en incluant l'autorisation préalable du propriétaire de la marque (ex. cas de sites comprenant un mot-clé redirigeant les consommateurs vers des sites de contrefaçon).

Un autre aspect de la publicité en ligne inclut **les formes "cachées" de publicité** impliquant seulement des consommateurs, via la diffusion de commentaires sur des forums à propos d'un produit ou d'un service (ex. Trip Advisor). Ces commentaires peuvent d'un seul click ruiner la réputation d'une entreprise et induire les consommateurs en erreur.

La DPCD couvre la publicité en ligne dans le cadre des relations entre entreprises (déclarées comme telles ou se faisant passer pour des consommateurs) et consommateurs, et exclut les relations entre consommateurs. Bien qu'il soit difficile de distinguer un commentaire résultant d'une expérience personnelle de la publicité, et que l'anonymat des échanges rende les contrôles difficiles, cette forme de publicité mensongère affecte tant les consommateurs que les entreprises visées. De plus, le développement des sites d'enchères par Internet a créé une

nouvelle forme de publicité entre consommateurs qui n'est pas couverte par la DPCD ni par la définition habituelle de la publicité.

Votre Rapporteur propose ainsi de favoriser dans les forums le développement d'observateurs/modérateurs sensibilisés aux risques de publicité cachée, qui pourront rapidement réagir si un commentaire leur paraît douteux. Il est important néanmoins d'instaurer un équilibre entre la protection du consommateur en ligne et la liberté d'expression.

Enfin, votre Rapporteur aborde la question des **techniques publicitaires via les réseaux sociaux**. Ceux-ci occupent une place croissante au sein de la société, notamment auprès des plus jeunes: enjeu de sociabilité (Facebook), recherche d'emplois (LinkedIn). Le nombre considérable d'informations échangées entre "amis" sur ces sites sont souvent exploitées à des fins publicitaires (ex. "J'aime" de Facebook: diffusion à la liste d'"amis" du choix d'un produit, d'une marque, etc. en cliquant sur un bouton "J'aime" placé sur un site commercial partenaire de Facebook).

Protection des catégories vulnérables

Les personnes les plus vulnérables (enfants, adolescents, personnes âgées, etc.) doivent faire l'objet d'une protection particulière. Votre Rapporteur demande donc à la Commission une étude sur l'impact de la publicité trompeuse et agressive sur les consommateurs vulnérables, et rappelle que les enfants ne doivent pas faire l'objet d'un ciblage publicitaire spécifique, en raison de leur grande réceptivité et curiosité, de leur faible libre-arbitre, et de leur potentiel d'influencabilité.

Education, information et formation des différents acteurs

Votre Rapporteur relève qu'il existe un **déficit d'information sur les droits des consommateurs dans le domaine de la publicité**, et propose donc de faciliter l'accès à l'information et d'accroître la transparence (ex. mention "publicité comportementale" sur les annonces publicitaires concernées; clarification des mentions des conditions légales).

Le grand public n'étant souvent pas conscient des **problèmes liés à l'utilisation de ses données personnelles**, ni des outils qui sont à sa disposition pour y faire face, votre Rapporteur propose de lancer des campagnes d'information sur les droits des consommateurs dans le domaine de la publicité, notamment en ce qui concerne l'utilisation faite des données personnelles, que celles-ci soient fournies volontairement ou qu'elles soient collectées automatiquement. Il propose également de mettre en place des outils pédagogiques pour les internautes les informant sur les technologies de gestion des "traces" laissées sur le web, et sur les moyens de protéger leur vie privée.

De plus, il est nécessaire de développer une approche critique à l'égard des médias en termes de qualité de contenu. Un consommateur bien informé est un consommateur plus fort. Face au **manque de connaissance des techniques publicitaires**, votre Rapporteur propose de développer un programme pédagogique UE sur le modèle de l'initiative britannique Media Smart lancée en 2002 et reprise dans certains Etats membres. Il s'agit d'un programme éducatif à but non-lucratif, destiné aux enfants de 6 à 11 ans, développé dans le cadre scolaire en association avec les familles, et visant à aider les enfants à mieux comprendre, interpréter

et donc maîtriser l'instrument publicitaire.

Votre Rapporteur relève que le développement d'Internet et des technologies numériques a **facilité et démocratisé l'accès aux techniques publicitaires** (ex. AdSense), mais que l'utilisation de ces techniques se fait souvent en méconnaissance des règles en vigueur dans ce domaine. Votre Rapporteur insiste donc sur la nécessité d'assurer l'éducation aux médias des PME, qui sont de plus en plus nombreuses à faire de la publicité en ligne, et propose aux Etats membres d'encourager les autorités nationales et/ou les organismes d'autorégulation à faire des campagnes d'information afin de sensibiliser les PME sur ces thématiques.