

N° 210

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur la proposition de loi ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative aux opérations de télé-promotion avec offre de vente dites de "télé-achat".

Par M. Maurice SCHUMANN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, vice-présidents; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, secrétaires; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, André Diligent, Alain Dufont, Jean Dumont, Jules Faigt, Edgar Faure, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Jacques Peilletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e législ.) : 1057, 1089 et T.A. 210.

Sénat : 202 (1987-1988).

Audiovisuel.

Mesdames, Messieurs,

Lancées en 1986 sur quelques réseaux câblés, les opérations dites de "télé-achat" ont fait leur apparition cet automne, dans les programmes de deux chaînes de télévision diffusées par voie hertzienne terrestre : T.F.1 propose aux téléspectateurs, depuis le 5 octobre 1987, le "magazine de l'objet" et Canal Plus offre à ses abonnés, depuis le 9 novembre 1987, la "boutique" qui porte son nom.

L'expérience reste pour l'heure limitée, mais tout porte à croire qu'elle se développera rapidement, comme aux Etats-Unis ou dans d'autres pays étrangers.

Elle ne fait actuellement l'objet d'aucune réglementation. Or les conséquences économiques et juridiques qu'elle emporte commandent de combler au plus vite le vide juridique qui l'a jusqu'alors accompagnée.

Quelques semaines après le lancement de l'émission, chaque diffusion du "magazine de l'objet" sur T.F.1 entraîne un chiffre d'affaires de 500.000 francs et c'est un produit global d'environ 1,2 milliard de francs qui est attendu des opérations de télé-promotion avec offre de vente en 1990. Il est certes trop tôt pour mesurer l'impact économique de ce nouveau mode de distribution, mais il convient d'ores et déjà - et votre commission a longuement débattu de ce point qui se situe pourtant au-delà de ses compétences réglementaires - de fixer les règles de son développement afin de prévenir une éventuelle déstabilisation des structures, structures que, par le passé, le législateur s'est toujours attaché à protéger. De même est-il indispensable de définir les conditions d'accès des produits au télé-achat afin d'éviter toute discrimination au regard du droit de la concurrence.

Un autre aspect doit être pris en considération, celui de la **protection des téléspectateurs-consommateurs** qui doivent pouvoir bénéficier de garanties, lors des opérations de télé-achat.

Cette préoccupation n'a pas échappé au secrétaire d'Etat chargé de la consommation et de la concurrence qui, dès le 22 octobre dernier, a saisi le conseil national de la consommation à propos du "magazine de l'objet" en souhaitant notamment que puissent être édictées des garanties relatives aux conditions de vente et à la description des produits, au remboursement en cas d'insatisfaction du téléspectateur et à la mise en place d'un délai de rétractation pour prévenir les achats d'impulsion.

. Une réglementation s'impose. Revenait-il à la Commission nationale de la Communication et des libertés de l'édicter ?

Lorsqu'elle a eu connaissance, l'été dernier, du projet de "télé-shopping" devenu "magazine de l'objet", la C.N.C.L. a rappelé à la direction de T.F.1 qu'elle avait, lors de son audition du 3 avril 1987 pour la reprise de la chaîne, certes souligné l'intérêt des formules de "marketing direct", mais aussi pris l'engagement "de ne pas les mettre en oeuvre avant d'en avoir parlé et discuté avec la C.N.C.L. et d'avoir obtenu son agrément".

La commission a invité TF1 à lui fournir des informations afin de se prononcer sur les conditions de production et de diffusion de l'émission. Puis, elle a fait connaître son opposition au projet de la chaîne avant d'estimer qu'elle **ne disposait pas "des bases juridiques suffisantes pour appréhender dans sa totalité, interdire ou réglementer le phénomène du télé-achat"**.

D'aucuns ont regretté l'attitude de la C.N.C.L. et jugé ses scrupules excessifs.

Votre commission se b...era à rappeler que si la loi du 30 septembre 1986 donne compétence à la C.N.C.L., dans son article 27-II, pour élaborer "les règles générales de programmation" des chaînes privées, il n'est pas démontré que le télé-achat constitue un programme et l'offre de vente directe qu'il comporte permet même d'en douter.

Pour une raison identique, et surtout parce que les marques des produits n'apparaissent pas à l'écran, il ne peut être davantage assimilé à une forme de publicité pour le secteur de la distribution (par ailleurs actuellement interdite à la télévision). Le serait-il, sa réglementation, aux termes de l'article 27-I de la loi du 30 septembre 1986, relèverait du décret.

Ni programme proprement dit, ni publicité, le télé-achat a été analysé comme une "opération commerciale" par la C.N.C.L. qui s'est déclarée incompétente, faute de base légale, pour la réglementer, et a souhaité l'intervention du législateur.

*

* *

. Aux dires mêmes de ses auteurs, la proposition de loi de MM. Pelchat, Barrot et Péricard visait, dans son texte initial, à répondre à l'urgence de la situation en apportant une solution rapide aux problèmes posés par l'apparition du télé-achat.

Il était proposé, dans un article premier, d'interdire le télé-achat, dans l'attente d'une loi fixant des règles de protection des consommateurs, sur les chaînes hertziennes en clair - en le réservant aux chaînes cryptées et câblées au motif qu'il ne se conçoit pour l'heure que "sur la base d'un consentement du téléspectateur à se voir offrir un nouveau service à domicile par le biais d'un écran de télévision, ce consentement étant concrétisé par la souscription d'un abonnement que l'intéressé est toujours libre de ne pas renouveler" - et, dans un article 2, d'appliquer, en cas d'infraction, les sanctions prévues à l'article 78 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication pour réprimer les émissions illégales.

. La proposition de loi de MM. Pelchat, Barrot et Péricard a été examinée le 2 décembre dernier par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale qui, sur la proposition de son rapporteur, M. Michel Péricard, en a complété le dispositif afin de permettre à la C.N.C.L. d'autoriser, à titre expérimental et dans des conditions par elles déterminées, le télé-achat sur les chaînes hertziennes locales.

. Sans contrarier l'intention des auteurs de la proposition de loi, l'Assemblée nationale a suivi les suggestions du Gouvernement et a préféré, aux mesures transitoires proposées, l'adoption d'un dispositif permettant de régler, sans attendre, la protection du consommateur lors des opérations de télé-achat et, cette précaution prise, d'admettre ce type d'émissions sur les services de communication audiovisuelle autorisés en confiant à

la C.N.C.L. le soin de le régler, la commission se voyant ainsi accorder, par la loi, le chef de compétence qu'elle déclarait lui manquer.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A

La protection du consommateur lors des opérations de télé-achat

Introduit sur la proposition du Gouvernement, cet article vise à permettre au consommateur qui achète un produit lors d'une opération de télé-achat de bénéficier d'un délai de sept jours francs à compter de la livraison de sa commande pour faire retour de ce produit au vendeur, pour échange ou remboursement, sans autres pénalités que les frais occasionnés par le retour.

De telles règles de protection sont en vigueur dans les opérations de vente par correspondance dont les contrats, le plus souvent, contiennent une clause de retour discrétionnaire qui permet au destinataire de réexpédier la marchandise reçue sans avoir d'explication à fournir, les frais de retour étant néanmoins à sa charge. Dans le langage courant, cette clause est devenue "le principe du satisfait ou remboursé".

Cependant, à la différence de la vente par correspondance, où les délais de retour sont propres à chaque entreprise, l'article premier A prévoit d'appliquer, pour l'ensemble des opérations de vente à distance, le même délai de retour de sept jours francs à compter de la livraison de la commande. Ce délai est le même que celui à l'intérieur duquel peut s'exercer le droit de renonciation à la suite d'un démarchage à domicile.

Votre commission a noté qu'il n'est fait mention, à l'article premier A, que du retour des produits et que le cas des prestations de service n'est pas envisagé. Il est vrai que, jusqu'à

présent, les émissions de télé-achat n'offrent pas de telles prestations mais elles pourraient le faire à l'avenir et il conviendrait alors d'assurer, à leur occasion, la protection des consommateurs. Votre commission se permet de souligner que la diversité des prestations susceptibles d'être offertes pourrait rendre l'exercice difficile.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier A sans modification.

Article premier

La réglementation des émissions de télé-achat

Dans sa rédaction initiale, l'article premier de la proposition de loi interdisait le télé-achat - tant que ne serait pas intervenue une loi fixant des règles de protection des consommateurs - sur les chaînes hertziennes en clair, à l'exception des chaînes locales où il aurait pu être autorisé par le C.N.C.L. à titre expérimental et dans des conditions qu'elle aurait déterminées.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réécrit cet article. La protection des consommateurs étant désormais garantie par l'article premier A, le nouveau dispositif tend à autoriser le télé-achat en réservant à la Commission nationale de la communication et des libertés de fixer, dans le mois qui suivra la promulgation de la loi, "les règles de programmation des émissions consacrées en tout ou partie à la présentation ou à la promotion d'objets, de produits ou de services offerts directement à la vente par des services de radiodiffusion sonore et de télévision autorisés en vertu de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication."

Votre commission rappelle que les services de communication audiovisuelle autorisés sont :

- les services privés de radiodiffusion sonore diffusés par voie hertzienne terrestre (article 29 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) ;

- les services privés de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre, qu'ils soient nationaux ou locaux (article 30) ;

- les services privés de radiodiffusion sonore et de télévision diffusés par satellite (article 31) ;

- les services de radiodiffusion sonore et de télévision distribués par câble (article 34).

Il appartiendra à la C.N.C.L., le point à été débattu à l'Assemblée nationale, d'adapter sa réglementation aux caractéristiques propres à chacune de ces catégories de services.

Restent hors de la compétence de la C.N.C.L., les sociétés nationales de programme et Canal Plus, service concédé. Le ministre délégué chargé de la communication a rappelé, à l'Assemblée nationale, qu'il revenait aux cahiers des missions et des charges de fixer les règles applicables au secteur public, tout en indiquant, très clairement, que l'ouverture des chaînes publiques au télé-achat serait contraire à leur objet. Il a, par ailleurs, déclaré que le Gouvernement pourrait, le cas échéant, modifier le cahier des charges de Canal Plus pour réglementer les émissions de télé-achat de la chaîne.

Votre commission estime pour sa part qu'il n'y a aucune raison de réserver un sort particulier à Canal Plus. Elle souhaite qu'un décret soit pris au plus tôt pour fixer les règles de programmation de ce type d'émission sur la chaîne cryptée.

Sous cette réserve, elle vous demande d'adopter l'article premier sans modification.

Article 2

Les sanctions prévues en cas d'infraction aux dispositions des articles premier A et premier

L'article 2 de la proposition de loi de MM. Pelchat, Barrot et Péricard prévoyait que la violation des dispositions réglementant la diffusion des émissions de télé-achat serait passible d'une amende de 6.000 à 500.000 francs et de 100.000 à un million de francs en cas de récidive, sanctions calquées sur celles définies à l'article 78 de la loi du 30 septembre 1986 pour les émissions illégales.

Un amendement, adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, a réécrit l'article afin :

1) de prévoir que les infractions aux dispositions de protection des consommateurs, définies à l'article premier A, seront constatées et poursuivies dans les conditions fixées par le titre VI de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence qui confie notamment des pouvoirs d'enquêtes aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Un sous-amendement présenté par M. Michel Péricard a été adopté afin de préciser la qualification des infractions : c'est le refus du vendeur de changer ou de rembourser un produit retourné par l'acheteur qui sera ainsi constaté et poursuivi.

Le ministre délégué chargé de la communication a indiqué qu'un décret d'application fixera les contraventions encourues.

2) de compléter les dispositions prévues par le texte initial de l'article 2 pour préciser qu'en cas de violation des dispositions régissant la programmation et la diffusion des émissions de télé-achat, c'est le dirigeant de droit ou de fait du service de radiodiffusion sonore ou de télévision autorisé qui sera passible

des peines prévues. Cette précision, qui s'imposait, reprend, comme pour le montant des sanctions, les termes de l'article 78 de la loi du 30 septembre 1986.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

La Commission des Affaires culturelles vous propose d'adopter l'ensemble de la présente proposition de loi dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, tout en soulignant que ses dispositions sont nécessairement fragmentaires et que le législateur devra intervenir à nouveau afin de régler les conséquences économiques du développement du télé-achat pour le secteur de la distribution.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article premier A (nouveau).

Pour toutes les opérations de vente à distance, l'acheteur d'un produit dispose d'un délai de sept jours francs à compter de la livraison de sa commande pour faire retour de ce produit au vendeur pour échange ou remboursement, sans pénalités à l'exception des frais de retour.

Article premier.

Dans le mois qui suit la promulgation de la présente loi, la commission nationale de la communication et des libertés fixe les règles de programmation des émissions consacrées en tout ou partie à la présentation ou à la promotion d'objets, de produits ou de services offerts directement à la vente par des services de radiodiffusion sonore et de télévision autorisés en vertu de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Art. 2.

I. — Le refus du vendeur de changer ou de rembourser un produit retourné par l'acheteur dans les conditions visées à l'article premier A est constaté et poursuivi conformément aux dispositions du titre VI de l'ordonnance n° 85-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

II. — Le dirigeant de droit ou de fait d'un service de radiodiffusion sonore ou de télévision défini à l'article premier de la présente loi qui aura programmé et fait diffuser ou distribuer une émission en violation des règles fixées en vertu du même article sera puni d'une amende de 6.000 F à 500.000 F.

Dans le cas de récidive, l'auteur de l'infraction pourra être puni d'une amende de 100.000 F à 1.000.000 F.