

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
POKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION  
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG  
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE  
TER DOCUMENTIE

Brussels, February 1978

BETTER PROTECTION AGAINST MISLEADING AND UNFAIR ADVERTISING PROPOSED <sup>1</sup>

The Commission, on a proposal of Mr. Burke, has approved and sent to the Council a draft directive aimed at ensuring a more effective protection of consumers, persons carrying on a trade, business or profession and the public in general against unfair and misleading advertising. This improved protection is one of the priority actions of the Community's programme for a consumer protection and information policy as defined in the Council Resolution of 14 April 1975.

The protection of consumers and those engaged in trade and business activities against misleading and unfair advertising has been hampered up to now by the wide divergences in the national laws in force against such advertising. On a purely national level, this type of publicity may cause a consumer to take decisions harmful to his or her interests when purchasing goods or accepting services. But the development of media techniques means that advertising increasingly reaches beyond the frontiers of individual Member States, especially for the products of large firms. Hence, laws which differ from country to country jeopardize the effective protection of those involved in buying and selling goods and services.

This is why the Commission is proposing a harmonisation of the various national laws dealing with misleading and unfair advertising. At the moment, consumers in the Community are unable to benefit fully from the advantages in prices and choice of goods which should flow from a Community-wide free circulation of goods and services. For example, if certain advertisements are allowed in one Member State but banned in another it is difficult, particularly in border areas, to operate a uniform marketing system. The greater expense involved in planning and conducting several advertising campaigns simultaneously also affects the advertiser's competitive position.

Measures proposed

Basically, the draft directive lays down minimum criteria for determining whether advertising is misleading or unfair, permits comparative advertising under certain conditions, provides for recourse to legal remedies for those affected by misleading or unfair advertising, and lays down that where the advertiser makes a factual claim, the burden of proof that the claim is correct lies with the advertiser.

The definition of advertising is sufficiently broad to cover the diversity of advertisers and media but neither political advertising nor advertising by private individuals falls within the scope of the directive. Neither do reports on comparative tests by independent organisations since they do not have the task of promoting the sale of goods and services.

In defining misleading advertising, the directive puts particular emphasis on

the omission of material information from an advertisement which thereby gives a false impression or arouses expectations which the advertiser cannot satisfy.

In respect of comparative advertising, that is advertising which compares rival brands of goods etc., the draft directive lays down that it is not misleading and unfair in itself and should be allowed under certain conditions. Thus, the comparison of two products should deal with material points and not insignificant aspects. Secondly, the comparison should be of verifiable details and not of the kind "Product X is better than product Y". However, comparative advertising should not cast discredit on a rival producer or product.

The draft directive lays down that national laws <sup>shall</sup> be adopted which provide persons affected by misleading or unfair advertising, as well as associations with a legitimate interest in the matter, with quick, effective and inexpensive facilities for initiating appropriate legal proceedings against such advertising. Among the measures provided for are orders for the immediate cessation of such advertisements and for the publication of corrective statements.

#### Burden of proof

As a general rule, the burden of proof of the misleading and unfair nature of an advertisement lies with the person who makes the complaint. The directive makes one exception to this rule, namely, when an advertiser makes a factual claim. Thus, any advertiser who makes a factual claim must bear the consequences if the validity of his claim cannot be proved. This reversal of the burden of proof is not unreasonable since the advertiser can select what material to put in the advertisement while consumers or competitors are not always in a position to prove that a factual claim is incorrect as they will not have access to the results of scientific tests.

The directive recognizes the usefulness of bodies set up by business circles for the self-regulation of advertising and neither their existence nor their scope will be affected by the measures proposed. The directive will ensure that those with complaints will also have access to independent courts.

Finally, the directive allows Member States to adopt or maintain more exacting provisions to protect the consumer against misleading or unfair advertising as long as such measures conform to EEC Treaty rules. Such provisions may be justified as regards the advertising of certain products, e.g. narcotics, weapons, medicines, tobacco products and food, or as regards advertising through certain media such as television or by telephone.

#### Important role of advertising

In making these proposals, the Commission is fully aware of the essential role played by advertising in informing the general public on the range of goods and services available. In addition, advertising can help to stabilize employment by ensuring the steady disposal of production, providing basic competition in the market-place, encouraging innovation and making a vital contribution towards the revenue of the media. However, the process can give full value to the public only if advertising is honest and truthful. Misleading advertising and unfair advertising are improper ways of influencing the market process and consumers, competitors and the public in general must be protected adequately against them.

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION  
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG  
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE  
TER DOCUMENTIE**

Bruxelles, février 1978

**PROPOSITION VISANT A AMELIORER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS CONTRE  
LA PUBLICITE TROMPEUSE ET DELOYALE (1)**

Sur proposition de M. Burke, la Commission a approuvé un projet de directive visant à assurer une protection plus efficace des consommateurs, des personnes exerçant une activité commerciale, industrielle ou professionnelle et du public en général contre la publicité trompeuse et déloyale et elle a transmis le texte de la proposition au Conseil. L'amélioration de la protection contre la publicité trompeuse et déloyale est une des actions prioritaires retenues dans le programme préliminaire de la Communauté pour une politique de protection et d'information des consommateurs arrêté par le Conseil dans sa résolution du 14 avril 1975.

La protection des consommateurs et des personnes exerçant des activités commerciales et industrielles contre la publicité trompeuse et déloyale a été limitée jusqu'ici par l'existence d'importantes disparités dans les législations nationales applicables en la matière. Sur un plan purement national, ce type de publicité peut amener un consommateur à prendre des décisions préjudiciables à ses intérêts lorsqu'il achète des biens ou qu'il accepte des services. En raison du développement des techniques de communication de masse, la publicité déborde toutefois de plus en plus les frontières de chaque Etat membre. C'est notamment le cas pour la publicité portant sur les produits de sociétés importantes. Les disparités des législations nationales nuisent par conséquent à l'efficacité de la protection de ceux qui achètent et qui vendent des biens et des services.

C'est la raison pour laquelle la Commission propose une harmonisation des différentes dispositions nationales applicables en matière de publicité trompeuse et déloyale. Actuellement, les consommateurs de la Communauté ne sont pas en mesure de bénéficier pleinement des avantages en matière de prix et de choix de marchandises qui devraient résulter de la libre circulation des biens et des services dans toute la Communauté. Par exemple, si certaines annonces publicitaires sont permises dans un Etat membre, mais interdites dans un autre, il est difficile, notamment dans les zones frontalières, de mener une seule campagne de commercialisation. Le surcroît de dépenses résultant de l'étude et de la réalisation de plusieurs campagnes publicitaires simultanées porte également atteinte à la situation concurrentielle de l'annonceur.

(1) COM(77) 724

## Mesures proposées

Pour l'essentiel, la proposition de directive fixe les critères permettant de déterminer le caractère trompeur ou déloyal d'une publicité, autorise la publicité comparative sous certaines conditions, prévoit certains moyens de recours en faveur des victimes d'une publicité trompeuse ou déloyale et impose à l'annonceur la charge de prouver que ce qu'il a affirmé est exact.

La définition de la publicité est suffisamment large pour couvrir les divers annonceurs et médias, mais ni la propagande politique, ni les annonces de personnes privées ne rentrent dans le champ d'application de la directive. En sont également exclus les comptes rendus de tests comparatifs établis par des organismes indépendants, étant donné que ceux-ci n'ont pas pour tâche de promouvoir la vente de biens ou de services.

En définissant la publicité trompeuse, la directive met l'accent sur l'omission d'informations essentielles dans une annonce qui donne de ce fait une fausse impression ou suscite des espoirs auxquels les annonceurs ne sont pas en mesure de répondre.

La proposition de directive précise que la publicité comparative, c'est-à-dire la publicité qui compare des produits concurrents, n'est pas trompeuse et déloyale en elle-même, et qu'elle devrait être admise sous certaines conditions. La comparaison de deux produits doit porter sur des éléments essentiels et non pas sur des aspects secondaires. Elle doit porter en second lieu sur des éléments vérifiables, une publicité telle que "le produit X est meilleur que le produit Y" n'étant pas licite. La publicité comparative ne doit cependant pas jeter le discrédit sur un fabricant ou un produit concurrent.

La proposition de directive prévoit l'adoption de dispositions nationales donnant aux personnes lésées par une publicité trompeuse ou déloyale, ainsi qu'aux associations ayant un intérêt légitime en la matière, des moyens de recours rapides, efficaces et peu coûteux, contre cette publicité. Au nombre des mesures retenues figure le droit pour les tribunaux d'ordonner la cessation immédiate de la publicité incriminée et la publication d'annonces rectificatives.

## La charge de la preuve

En règle générale, la charge de la preuve du caractère trompeur et déloyal d'une annonce publicitaire incombe à la partie plaignante. La directive introduit une exception à cette règle, lorsqu'un annonceur fait une affirmation. Ainsi tout annonceur qui ne peut prouver l'exactitude de ce qu'il a affirmé, doit en supporter les conséquences. Ce renversement de la charge de la preuve n'est pas exorbitant, car l'annonceur peut choisir les éléments qu'il inclut dans sa publicité, alors que les consommateurs ou les concurrents ne sont pas toujours en mesure de prouver qu'une affirmation est inexacte, étant donné qu'ils n'ont pas accès aux résultats d'expériences scientifiques.

La directive reconnaît l'utilité des organismes créés par les secteurs professionnels pour assurer l'autodiscipline en matière de publicité et les mesures qu'elle propose ne portent atteinte ni à l'existence de ces organismes, ni à l'étendue de leurs activités. La directive vise à permettre à ceux qui ont des plaintes à formuler de saisir également des juridictions indépendantes.

Enfin, la directive ne fait pas obstacle à ce que les Etats membres prévoient ou maintiennent d'autres dispositions en vue d'assurer la protection des consommateurs contre la publicité trompeuse et déloyale dans la mesure où ces

dispositions sont conformes au traité CEE. Ces dispositions peuvent se justifier pour la publicité portant sur certains produits tels que les stupéfiants, les armes, les médicaments, le tabac et les produits alimentaires ou pour la publicité par certains médias tels que la télévision ou le téléphone.

#### Le rôle important de la publicité

En formulant ces propositions, la Commission n'ignore pas le rôle essentiel joué par la publicité dans l'information du grand public sur la gamme de produits et de services qui lui sont offerts. La publicité peut en outre contribuer à la stabilisation de l'emploi en permettant un écoulement sûr de la production, en jetant les bases d'une concurrence sur le marché, en favorisant l'innovation et en jouant un rôle vital comme source de recettes pour les médias. Toutefois, elle ne peut être considérée comme une méthode valable par le public que si elle est honnête et véridique. La publicité trompeuse et la publicité déloyale sont des procédés indéliçables qui visent à influencer sur la situation du marché. Les consommateurs, mais aussi les concurrents et le public en général, doivent donc être protégés contre ces pratiques.