

**RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION RELATIF A  
LA REGULATION PUBLICITAIRE**

NOR ECEC0815090 X

**Rapporteuses :** Madame Valérie GERVAIS, pour le Collège des consommateurs et usagers  
Madame Christine REICHENBACH pour le Collège des professionnels

## **1 - CONTEXTE**

La régulation publicitaire résulte à la fois de la réglementation et de règles professionnelles comme l'autorégulation. Cette complémentarité est constatée à l'échelon européen où, adaptée aux spécificités culturelles et juridiques de chaque État membre, elle est inscrite dans de nombreux textes.

Elle est en France ancrée dans la pratique et soutenue par les autorités administratives du domaine (avec l'exemple du CSA qui a renvoyé à l'autorégulation publicitaire le contrôle préalable de la publicité TV). Ces solutions sont assez spécifiques à la publicité. Elles sont mises en œuvre, en complément des systèmes juridiques nationaux, par des organismes d'autodiscipline professionnels (des systèmes similaires sont constatés dans tous les États membres, éventuellement adaptés à leurs spécificités culturelles et juridiques.

### **1.1 - Le rôle de la loi**

En matière de publicité, les règles de nature législative sont nombreuses et récemment actualisées. La directive sur les pratiques commerciales déloyales a donné lieu depuis l'adoption du mandat CNC à la transposition de règles de nature législative qui poursuivent le double objectif d'harmoniser les règles de la publicité et du marketing dans tous les pays de l'Union, et d'ajuster les règles françaises de la publicité au contexte européen en les précisant ou en intégrant des solutions qui avaient été apportées par la jurisprudence (loi n°2008-3 du 3 janvier 2008, article 39).

### **1.2 - Le CNC, sa mission et ses travaux dans le domaine de la publicité**

La publicité, ayant pour objet de faire vendre des produits et services, entre dans le champ de compétence du CNC habilité à se prononcer sur les domaines inscrits dans le code de la consommation (publicité trompeuse, pratiques commerciales, publicité des prix des produits et des services, ...)

Organisme officiel public de concertation (art. D.511-1 du Code de la consommation) et de négociation (art. D.511-2), le CNC a notamment été amené à rendre des avis sur la publicité dans différentes circonstances : le CNC intervient <sup>1</sup> lorsqu'il est consulté sur des sujets d'actualité législative (publicité comparative), lorsqu'il est besoin d'une position concertée entre associations et professionnels sur un thème abordé à l'échelon de l'Europe (avis sur la publicité enfant déc. 2000), sur la publicité d'un service (publicité du crédit à la

---

<sup>1</sup> \* **Mission :** " Les pouvoirs publics consultent, en tant que de besoin, le Conseil national de la consommation sur les grandes orientations de leur politique qui concernent les consommateurs et les usagers et en particulier à l'occasion des discussions communautaires ayant une incidence sur le droit français de la consommation. Les conditions d'étude de ces dossiers sont définies dans l'arrêté portant règlement intérieur du Conseil national de la consommation. Le Conseil national de la consommation comporte des collèges ayant voix délibérative qui émettent, ensemble ou séparément, de leur propre initiative ou à la demande du ministre chargé de la consommation, des avis sur les questions intéressant la consommation de biens et de services publics ou privés, sur les projets ou propositions de lois et règlements susceptibles d'avoir une incidence sur la consommation ainsi que sur les conditions d'application de ces textes, y compris sur les textes pris en application de l'article L. 410-2 du code de commerce et de l'article L. 113-3 du présent code. » **Décret n° 2005-249 du 14 mars 2005**

consommation) ou bien sur une thématique sectorielle portée par l'actualité (publicité dans le domaine des communications électroniques juin 2006).

Le CNC peut choisir dans ces recommandations de renvoyer à l'autorégulation professionnelle de la publicité (à titre d'exemples l'avis d'octobre 2000 Publicité et enfants, les avis des 23 juin 2006 et 27 mars 2007 relatifs à la publicité écrite et audiovisuelle dans le secteur des communications électroniques...).

### 1.3 - Le rôle de l'autorégulation publicitaire

En France, la profession publicitaire a créé de longue date un organisme d'autorégulation : le BVP – Bureau de vérification de la publicité – qui est chargé de fixer des règles déontologiques, soit pour organiser la communication sociétale (image de la femme, violence, enfant, sécurité...), soit pour préciser des règles juridiques (mentions et renvois). Cet organisme conseille, met en œuvre les règles déontologiques et intervient en cas d'excès.

Dans sa formation actuelle il a intégré récemment une nouvelle instance, le Conseil de l'Éthique Publicitaire (CEP) instance de réflexion aidant le BVP à mieux prendre en compte les grandes tendances de la société dans la mise en œuvre de ses missions (*annexe 1*).

La part prépondérante de la consommation dans les thèmes traités explique que la Commission de concertation actuelle<sup>2</sup> associe aux professionnels uniquement les représentants des associations de consommateurs. La publicité a d'autres implications en termes de sensibilité sociale, de préoccupations liées à l'environnement. L'organisme d'autorégulation professionnelle intervient à ce titre sur des domaines qui se situent en dehors du champ juridique ou viennent le compléter.

Cet organisme est en cours de refondation pour tenir compte des attentes de la société civile.

## 2 - LE MANDAT

Les modalités actuelles de la régulation publicitaire sont entrées en France dans le débat public et sont à l'échelon européen impliquées dans de nombreux chantiers et textes récents.

Ces évolutions ont conduit le CNC à soulever la question respective des deux modes de régulation de la publicité, de leur rapport et de la place des associations de consommateurs dans ce processus.

Il a décidé de mener un travail de fond portant sur l'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre des recommandations du BVP, sur l'étude de pistes d'amélioration de la régulation, notamment dans le contexte des nouvelles technologies de la communication et de l'ouverture territoriale qui en découle (transfrontière et européenne).

Le mandat du groupe de travail figure en *annexe 2*.

## 3 - LA METHODE DE TRAVAIL

Le groupe s'est réuni à huit reprises : le 17/09/07, le 15/10/07, le 12/11/07, le 10/12/07, le 7/01/08, le 28/01/08, le 11/02/08 et le 10/03/08.

Il a procédé à des auditions pour enrichir son information et éclairer ses travaux. Il a ainsi entendu :

- La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (*annexes 3 et 4*)
- Le BVP (*annexes 5 à 7*)
- l'EASA, l'Alliance, alliance européenne pour l'éthique en publicité (*annexe 8*)
- La Commission de concertation du BVP (*annexe 9*)

---

<sup>2</sup> La "Commission de concertation", créée en 1979 à la suite du rapport "Scrivener", coprésidée par un représentant des associations de consommateurs et un représentant des professionnels, réunit paritairement depuis lors, de façon régulière et volontaire, associations de consommateurs et professionnels (annonceurs, agences, supports) autour des questions de publicité. Cette instance, dont le BVP assure le secrétariat, offre un lieu d'échange et de veille qui permet de suivre de façon concertée les thèmes d'actualité et de traiter rapidement les cas contestables en faisant jouer l'autodiscipline mise en œuvre par le BVP (demandes d'information, de modification ou de cessation).

#### 4 - ELEMENTS DE REFLEXION ET PROPOSITIONS

Le collège consommateurs a soulevé la question des réponses apportées par l'organisme d'autorégulation professionnelle en termes :

- de neutralité et d'adaptation des règles professionnelles
- d'efficacité du contrôle et des sanctions en cas de manquement
- de suivi et de bilan de ses travaux

Lors des débats, certaines associations de consommateurs (Familles de France, l'ADEIC, le CNAFAL et l'INDECOSA-CGT) ont souligné être favorables à une corégulation ou à une instance de régulation publique. Elles ont noté que l'autorégulation pouvait jouer un rôle positif. Relevant que les consommateurs n'étaient pas décisionnaires dans ce système, elles ont cependant souhaité que le C.N.C. joue un rôle central dans le système modifié.

La C.S.F. a également indiqué souhaiter la création d'une autorité administrative indépendante mais a accepté d'étudier les propositions du collège des professionnels. Celles-ci ne répondant pas à ses attentes dans la mesure où les associations de consommateurs ne seraient pas associées à tous les stades du processus d'élaboration des recommandations - de la rédaction jusqu'à la phase finale - la C.S.F a cessé de participer aux séances de travail.

Lors de l'examen du projet d'avis, l'A.D.E.I.C., l'A.F.O.C. et la C.N.A.F.C. ont souhaité que le CNC recommande la création d'un groupe permanent du CNC sur la publicité pour les raisons suivantes :

- ce groupe permanent permettrait au C.N.C. de se saisir d'un problème en cours dès l'instant où il en aurait connaissance, sans devoir passer par la procédure que nécessite la création d'un nouveau groupe de travail du C.N.C ;
- sa mise en place faciliterait l'intégration des recommandations du CNC sur la publicité dans les recommandations du BVP, comme cela a été fait pour la publicité en matière de communications électroniques ;
- il serait chargé de réaliser un bilan annuel du suivi des recommandations du CNC dans ce domaine.

De son côté, le collège professionnel n'est pas favorable à la création à ce stade d'un groupe permanent du CNC sur la publicité considérant que celui-ci doublerait avec la création du conseil paritaire de la publicité. La création de liens entre les deux instances est de son point de vue plus pertinente en termes d'information, d'échanges et de bilan, le bilan prévu fin 2009 permettant de suivre l'efficacité du dispositif de dialogue mis en place. Il note en outre que le bureau du CNC peut en tout état de cause décider librement de se saisir d'une question sur la publicité.

Le collège professionnel a fait part des importantes modifications qu'il avait d'ores et déjà commencé à apporter au système actuel d'autorégulation reposant sur la responsabilité de la profession (le BVP), en termes notamment d'ouverture et d'indépendance répondant aux attentes exprimées par la société. Le groupe de travail a jugé souhaitable une ouverture plus grande de l'organisme d'autorégulation publicitaire, et s'est prononcé pour une participation plus transparente et plus active des associations de consommateurs aux travaux de l'organisme d'autorégulation.

Il a été précisé par les deux collèges que l'avis du CNC n'avait pas pour objet de valider ou d'intervenir dans le choix des structures et les modalités de réorganisation de l'organisme privé de l'interprofession mais considérant les réponses que cette refondation pouvait apporter aux questions soulevées par le mandat, le groupe a souhaité définir dans cet avis un certain nombre de passerelles pouvant être mises en place entre ces différentes instances afin de favoriser des liens et des échanges d'information.

**4-1 : Le mandat a soulevé les questions suivantes à propos de la régulation de la publicité : Quelle place pour les organisations de consommateurs ? Comment les impliquer davantage dans la régulation ? Quelles conditions d'indépendance ? Comment renforcer le système d'alerte ?**

Le CNC a jugé souhaitable une ouverture plus grande de l'autorégulation publicitaire. Il s'est prononcé pour une participation plus transparente et plus active des associations de consommateurs.

##### ***La création d'un Conseil paritaire de la publicité (CPP)***

La création d'un Conseil paritaire de la publicité (CPP) a pour objet d'ouvrir d'avantage le nouveau dispositif d'autorégulation aux associations de consommateurs et de renforcer leur participation : l'indépendance et la transparence des modalités de fonctionnement de l'organisme s'en trouveront consolidées.

Ce Conseil, organe de dialogue et de travail commun, aura une triple mission : propositions en matière de règles déontologiques rendues publiques, alerte du BVP sur tout sujet ou campagne pouvant poser problème, évaluation annuelle de l'application des règles du BVP.

- *la participation à l'élaboration des règles déontologiques* : après échange entre membres du CPP, rédaction par les professionnels des règles déontologiques, et consultation finale du Conseil paritaire de la publicité (CPP) avant adoption. L'avis du CPP est publié sur le site dédié avec mention des éventuels avis divergents. Cette nouvelle procédure a pour objet de rendre le débat transparent, tout en conservant à la règle son caractère professionnel.
- *l'échange d'expertise* : le transfert d'expertise est l'un des enjeux importants du CPP. Le collègue professionnel considère qu'en travaillant ensemble de façon régulière, en prenant l'habitude de s'alerter et de se consulter, en menant des analyses conjointes de publicités, les deux parties gagneront en connaissance, et donc en pertinence, sur les sujets au cœur des préoccupations des associations, et sur les techniques qu'utilisent les professionnels de la publicité.
- *la veille sur les tendances émergentes en matière de publicité*, permettant une réflexion conjointe sur leurs implications potentielles en termes de déontologie dans la publicité et de protection du consommateur (à partir notamment des cas remontés par les membres du CPP, par le BVP, ou le JDP).
- *système d'alerte*: le C.P.P. peut saisir le Jury de déontologie publicitaire (*cf. infra*) de cas ou de tendances contestables, identifiés via le réseau national des associations membres du C.P.P. ou à la suite de plaintes sur des publicités diffusées.
- un bilan annuel permettant d'établir une évaluation annuelle de l'application des règles du BVP. sera fait devant le collège consommateur du C.N.C. afin de l'informer des résultats des travaux des différentes composantes du B.V.P. Le bureau du C.N.C. pourra inviter le président de l'organisme d'autorégulation à présenter la synthèse de ses travaux. Cette présentation fera l'objet d'une fiche qui sera mise en ligne sur le site Internet du C.N.C.
- les modalités de fonctionnement du CPP figurent en *annexe 10*.

#### Sur le mode de désignation des représentants des associations de consommateurs au C.P.P.

Certaines associations de consommateurs ont estimé que le collège des consommateurs devait être compétent pour la désignation des représentants des 18 associations agréées membres du C.N.C. au C.P.P., selon la procédure habituelle.

Bien qu'en accord sur le principe, l'ADEIC s'est déclarée défavorable à l'inscription d'une recommandation sur le mode de désignation des représentants des associations de consommateurs au C.P.P.. Il n'appartenait pas en effet, selon elle, aux professionnels de se prononcer sur cette question lors de l'approbation de l'avis par le Bureau du CNC.

#### 4 - 2 : A propos de la question soulevée aux termes du mandat : Comment améliorer l'efficacité du contrôle et des sanctions ?

Le CNC a souhaité que soit apportée une réponse à la question de l'effectivité et de la neutralité de l'application des règles déontologiques de l'organisme professionnel qui y a répondu par la création d'un Jury de déontologie publicitaire.

##### *L'institution d'un Jury de déontologie publicitaire (JDP)*

L'institution de ce Jury, présent dans les systèmes d'autorégulation des autres Etats membres de l'Union, est une innovation profonde apportée par le nouveau système d'autorégulation organisé en France par l'interprofession publicitaire; elle a pour objet de consolider le contrôle *a posteriori* exercé par le BVP et de répondre aux attentes exprimées en termes d'efficacité du contrôle et des sanctions.

Il vient compléter le contrôle *a priori*, spécificité française, actuellement exercé soit pour la télévision en avis systématique avant diffusion soit en conseil préalable délivré sur demande pour tout média.

Le JDP a en particulier pour objet de contrôler de façon plus efficace des publicités sur des supports tels que ceux du marketing direct ou de l'internet peu adaptés au contrôle *a priori*.

Cette nouvelle instance sera chargée de traiter les plaintes concernant des publicités susceptibles de contrevenir aux règles déontologiques.

Le JDP se prononcera sur des plaintes relatives à des publicités diffusées sur tous les médias. La grille de référence du Jury sera celle des règles de l'organisme d'autorégulation. Seront examinées les plaintes qui concernent aussi bien les adhérents du BVP que les non adhérents. La saisine du Jury pourra être le fait d'associations comme de particuliers.

Les modalités de fonctionnement du JDP figurent en *annexe 11*

### ***Un système de sanction rénové et transparent***

Le nouveau dispositif de régulation professionnelle propose **un système de sanction rénové et transparent** dont l'objectif est de renforcer son efficacité (rapidité d'action, effet de dissuasion...) et sa légitimité (indépendance, respect du contradictoire, proportionnalité des solutions mises en œuvre etc.).

Il s'exerce sans préjudice des recours de droit commun devant les juridictions compétentes

Les décisions du JDP feront l'objet d'une publication et pourront donner lieu, pour les publicités constituant des manquements aux règles professionnelles, à des sanctions pouvant aller d'une mise en ligne de la décision sur le site Internet du B.V.P. jusqu'au communiqué de presse mentionnant le nom de la marque (éventuellement aussi de l'agence) ou l'insertion d'un communiqué dans la presse professionnelle ou dans le média ayant porté la publicité assortie d'une demande de cessation immédiate de diffusion adressée par le BVP aux médias.

En cas de décision prise par procédure d'urgence, le Directeur du BVP, en coordination avec le Président du Jury, opérera une intervention immédiate en cessation de diffusion auprès des médias diffusant la publicité. L'intervention en cessation de diffusion peut produire ses effets immédiatement si l'annonceur est consentant.

Néanmoins, s'il fait preuve de mauvaise volonté à appliquer la décision du Jury, il sera fait appel aux médias de diffusion.

### **4 - 3 : La complémentarité entre le CNC et le BVP**

Le CNC est un organisme consultatif et de concertation sous l'égide du Ministre chargé de la consommation, appelé à se prononcer sur des questions liées à la consommation. Si sa fonction n'est pas d'édicter des normes, il est appelé à être consulté sur des projets de textes ou amené à donner des orientations ou livrer des recommandations ou avis sur des solutions notamment législatives et réglementaires dans le domaine de la consommation.

Le BVP est quant à lui un organisme privé de régulation professionnelle dédié à la publicité, en charge de l'adoption de règles de déontologie professionnelle et de leur mise en œuvre.

Le CPP, organe de concertation du dispositif d'autorégulation professionnelle, est appelé à travailler au long cours sur la publicité et sur les questions déontologiques qu'elle soulève.

Bien que le CPP offre déjà une structure de veille et de travail commune sur la publicité, à laquelle participent les associations dans des conditions de décision et de transparence renforcées, le collège consommateurs souhaite qu'il soit établi des passerelles entre le CNC et l'organisme professionnel de la publicité.

Le C.N.C. a, comme le mandat l'y invite, tenu compte de la complémentarité des deux instances pour définir un certain nombre de passerelles favorisant des liens et des échanges d'information entre les deux instances, dès lors que ces dernières restent dans leur champ de compétence et leur statut.

*Les deux collèges ont donc proposé les passerelles suivantes :*

- la nomination par le collège consommateurs du CNC des associations membres du CPP.
- une information régulière en direction de l'ensemble des associations membres du C.N.C. sur l'actualité de l'autorégulation et de la déontologie publicitaires afin de répondre aux demandes de plus grande transparence et de meilleure connaissance du mode de fonctionnement et des activités du nouvel organisme d'autorégulation professionnelle.
- la présentation annuelle de l'activité du BVP, du CPP et du Jury de Déontologie Publicitaire, par les présidents du CA du BVP, du CPP et du JDP devant le collège consommateurs du CNC afin

d'informer l'ensemble des associations du CNC des résultats des travaux des différentes composantes du BVP (nouvelle configuration en cours) et de prendre en compte leurs suggestions dans leurs programmes de travail respectifs.

- la possibilité pour le président du CPP, entre deux présentations annuelles, de faire mettre à l'ordre du jour du collège consommateurs du CNC un problème évoqué au CPP relatif aux recommandations ou aux alertes sur certaines publicités, lorsque son importance le justifie.
- lorsque le collège consommateurs du CNC constate une pratique contestable, il en saisit le CPP qui alerte et mobilise l'organisme d'autorégulation. Celui-ci une fois saisi, doit mettre en œuvre les solutions concertées et dresser le bilan dans un délai raisonnable de son action sur le sujet considéré.
- si la persistance et la gravité de la pratique sont constatées par le C.P.P., ou par un ou plusieurs membres du C.N.C., et que le système d'autorégulation n'a pas de prise suffisante sur la pratique concernée, le Bureau du CNC en est saisi afin d'organiser un groupe de travail. Celui-ci prend alors le relais avec sa faculté de recommandation notamment réglementaire.

Lorsqu'un avis du C.N.C. préconise une réponse déontologique et recommande des solutions en termes de contenu des normes d'autorégulation, le collège consommateurs demande que ces recommandations soient incluses dans le corpus des règles de l'organisme d'autorégulation.

Le collège professionnel précise que le caractère professionnel de l'organisme d'autorégulation ne permet pas une inclusion automatique des avis du CNC dans son corps de règles. Cette intégration doit passer par une adoption formelle par le Conseil d'administration de l'organisme de régulation, afin de conserver à la règle son caractère professionnel fondé sur la responsabilité et l'engagement des professionnels concernés (annonceurs, agences et médias).

Ceci implique qu'en amont les dispositions concernées de l'avis du CNC aient fait l'objet d'un accord (vote de l'avis) du collège professionnel du C.N.C., qu'il s'agisse de recommandations en matière de publicité, de nature déontologique, et entrant dans le périmètre de compétence de l'organisme de l'autorégulation. Elles doivent en outre répondre aux contraintes de la publicité notamment en termes de clarté et d'applicabilité (critères d'adoption d'une règle par le conseil du BVP dans ses recommandations).

*Les deux collèges conviennent, afin de tenir compte de ces contraintes qui tiennent au statut des deux instances, que, lorsque les avis du C.N.C. préconisent des solutions en termes de contenu des normes de régulation professionnelle de la publicité, celles-ci feront l'objet d'une étude par le BVP en vue de leur intégration dans ses règles déontologiques; le CPP est saisi des conclusions de cette étude pour avis avant soumission au conseil d'administration du BVP.*

Le C.N.C. juge utile qu'à l'issue d'une première période d'activité, l'interprofession et les associations effectuent un bilan interne du dispositif afin de prendre acte de ce qui est satisfaisant pour les parties en présence et proposent le cas échéant de prendre des mesures afin d'améliorer le dispositif mis en place. Ce premier bilan sera porté à la connaissance du Conseil National de la Consommation à la fin de l'année 2009.

Un suivi de l'application de l'avis sera mis en place par le C.N.C., tel que prévu par l'article 5 de son règlement intérieur.

\*