

N°s 270109, 274968  
*Société « Mediafit »*

10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies  
Séance du 1<sup>er</sup> avril 2005  
Lecture du 25 mai 2005

## CONCLUSIONS

M. FRANCIS DONNAT, COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

---

La société « Mediafit » publie depuis 1995 une revue bimestrielle intitulée « Flex » laquelle, consacrée à cette pratique d'exercices physiques visant à développer méthodiquement la musculature communément appelée aujourd'hui « culturisme », bénéficiait d'une inscription au régime économique de la presse. Sa demande tendant au renouvellement de cette inscription a été rejetée le 29 avril 2004 par la commission paritaire des publications et agences de presse, qui a en substance considéré que cette revue comportait des publicités vantant des produits censés faciliter l'augmentation de la masse musculaire mais présentant un danger pour la santé. Cette première décision a été confirmée, après recours gracieux de l'intéressée, par une seconde du 16 septembre 2004. Sous les numéros qui viennent d'être appelées et que vous pourrez joindre, la société Mediafit vous demande régulièrement l'annulation de ces deux décisions.

I. – Elle soulève en premier lieu un moyen tiré, par la voie de l'exception, de l'incompétence dont serait entaché le décret du 20 novembre 1997 relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse. Selon ce qui est soutenu, ce décret simple aurait dû être pris sous la forme d'un décret en Conseil d'Etat dès lors, d'une part, qu'il permet à la commission de se prononcer sur l'octroi des avantages fiscaux prévus par les dispositions de l'article 298 septies du code général des impôts et que, d'autre part, l'article 298 terdecies renvoie à un décret en Conseil d'Etat, et non à un décret simple, le soin de fixer « les modalités d'application des articles 298 septies à 298 duodecies ». Le décret du 20 novembre 1997 serait donc un décret pris pour l'application de l'article 298 terdecies du code général des impôts, et il appartenait par conséquent au Conseil d'Etat, conformément à votre jurisprudence d'Assemblée *SCI du 61-67 Boulevard Arago* (Ass., 9 juin 1978, p. 237 ; JCP 1979.II.19032 concl. Genevois), d'exercer conjointement sa compétence avec le gouvernement. S'agissant en outre d'une question d'ordre public, il vous appartient en tout état de cause de la relever d'office, ce que vous n'avez jamais fait, ainsi que le fait d'ailleurs remarquer le Premier ministre dans son mémoire en défense.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Le moyen, délicat en apparence, peut être écarté au prix d'un rappel historique des textes relatifs aux exonérations fiscales accordées par la presse.

Le régime qui vous occupe aujourd'hui trouve sa source dans la loi du 22 avril 1931 modifiant le régime douanier applicable à certaines catégories de papier qui institua une prime aux fabricants de papier livré aux organes de presse pour l'impression directe des journaux et publications périodiques. L'article 3 de cette loi confiait à un *décret* le soin de fixer ses conditions d'application. En application des dispositions de cet article, le décret du 23 juillet 1931 créait une commission paritaire chargée, aux termes de l'article 3 du décret, de « donner son avis sur toutes les questions relatives à l'application de la loi du 22 avril 1931 ». L'article 52 de la loi du 28 février 1934 est ensuite venu modifier la loi du 22 avril 1931, en réservant l'avantage de la compensation douanière prévue par cette dernière aux journaux et publications remplissant des conditions devant être fixées par décret. Ce décret est celui du 13 juillet 1934, dont les dispositions ont été par la suite reprises à l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, qui fixe aujourd'hui encore les conditions auxquelles les publications souhaitant bénéficier du régime économique de la presse doivent se soumettre. Pour en revenir à la commission paritaire, le décret de 23 juillet 1931 a été successivement modifié par celui du 25 mars 1950 portant reconstitution de la commission paritaire des papiers de presse, qui vise la loi du 22 avril 1931, puis par le décret du 2 août 1960 relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse, qui vise encore la loi du 22 avril 1931. Ces deux derniers décrets de 1950 et de 1960 ont ensuite été remplacés et abrogés par un décret du 27 avril 1982, lui-même remplacé et abrogé par le décret du 20 novembre 1997 dont il est ici soutenu qu'il aurait dû être un décret en Conseil d'Etat.

Mais si vous nous avez suivi dans la généalogie du décret du 20 novembre 1997, vous aurez relevé que son fondement légal réside dans l'article 3 de la loi du 22 avril 1931, qui servait de base légale à ses prédécesseurs du 23 juillet 1931, du 25 mars 1950 et du 2 août 1960 qui le visait significativement. C'est ce que vous avez déjà eu l'occasion de juger par votre décision de Section du 3 novembre 1978, *Mme B...* (aux conclusions du président Martin-Laprade ; RJF 12/78 n° 526) par laquelle, pour apprécier la légalité du décret du 25 mars 1950, vous avez expressément relevé que le décret du 23 juillet 1931 chargeant une commission paritaire d'attester que les conditions d'octroi des avantages instituées par la loi du 22 avril 1931 étaient remplies avait été pris en application de cette dernière loi, et que le décret du 13 juillet 1934 qui fixe, lui, les conditions à remplir pour bénéficier de ces avantages avait nécessairement mais implicitement repris les dispositions du décret du 23 juillet 1931.

Cette solution, dégagée pour le décret du 25 mars 1950, ne nous semble pas avoir été remise en cause par les dispositions de l'article 298 terdecies invoquées par la requérante qui renvoient, en effet, à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer « les modalités d'application des articles 298 septies à 298 duodecies ». Les travaux préparatoires de ce qui allait devenir l'article 8 de la loi du 29 décembre 1976 relative au régime fiscal de la presse, article dont est issu l'article 298 terdecies, montrent que le champ du décret en Conseil d'Etat prévu alors par le législateur pouvait difficilement être moins précis. Disons seulement que le texte proposé initialement par le gouvernement prenait le soin de préciser qu'un décret en Conseil d'Etat « fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi », et que si les mots « en tant que de besoin » ont disparu du texte adopté par l'Assemblée

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

nationale (v. rapport Sénat n°106 du sénateur J. Francou, p. 21), les débats ayant eu lieu devant elle (v. 2<sup>ème</sup> séance du 24 novembre 1976, p. 8669) montrent que le contenu de ce décret en Conseil d'Etat était loin d'être esquissé. Il nous semble guère étonnant, dans ces conditions, que le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 298 terdecies ne soit jamais, à notre connaissance, intervenu.

Quoi qu'il en soit et pour en revenir au moyen, le décret du 20 novembre 1997 relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse n'a pas été pris pour l'application de l'article 298 terdecies du code général des impôts, mais trouve sa base légale, tout comme son ancêtre du 23 juillet 1931, dans l'article 3 de la loi du 22 avril 1931, qui confie à un décret simple et non à un décret un Conseil d'Etat le soin de préciser ses conditions d'application.

Vous pourrez par conséquent écarter le moyen tiré de l'incompétence du décret du 20 novembre 1997.

Les autres moyens vous retiendront moins.

**II.** – Il est soutenu que les décisions litigieuses seraient insuffisamment motivées, mais ce n'est pas exact, celles-ci mentionnant les éléments de droit et de fait sur lesquels la commission paritaire s'est fondée.

**III.** – La requérante soutient ensuite que le caractère contradictoire de la procédure n'aurait pas été respecté, mais ainsi que vous l'avez jugé à de nombreuses reprises, aucune disposition législative ou réglementaire, et notamment pas l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, qui réserve expressément le cas "où il est statué sur une demande", ni aucun principe général du droit n'imposait à la commission de prendre des dispositions particulières pour permettre à la société requérante de formuler ses observations (10 mars 2004, *SARL ACBM*, n° 254100, à mentionner aux tables sur un autre point).

**IV.** – Il est ensuite soutenu que les décisions litigieuses, adoptées après que la commission paritaire a sollicité un avis technique auprès de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments, ne visent pas l'avis rendu par cette dernière, et que cet avis n'a pas été communiqué à la requérante. Mais l'absence de mention de cet avis est sans influence sur la légalité des décisions attaquées, et aucune disposition non plus qu'aucun principe général du droit n'impose à la commission de communiquer les avis techniques qu'elle est libre de solliciter.

**V.** – La requérante reproche également à la commission paritaire de ne pas s'être entourée d'avis d'experts avant de prendre les décisions litigieuses. Mais d'une part c'est ce qu'elle a fait en sollicitant l'agence française de sécurité sanitaire des aliments ; d'autre part et en tout état de cause aucun texte ne lui impose de recourir à une telle expertise.

**VI.** – Il est ensuite soutenu que la commission aurait entaché ses décisions d'une erreur de droit en faisant application du décret du 29 août 1991 relatif aux aliments destinés à une alimentation particulière. Selon la requérante, le principe de l'indépendance des législations interdisait à la commission de s'appuyer sur ce décret pour relever que certaines

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

publicités comprises dans la publication « Flex » pouvaient faciliter ou encourager la consommation de produits susceptibles de présenter un danger pour la santé.

Mais il va de soi que la commission paritaire, chargée d'apprécier si une publication présente un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée au sens de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, peut prendre en considération les éléments les plus divers, comme l'objectif de protection de la santé publique (v. pour une publication contenant des informations médicales non vérifiées et qui jettent le discrédit sur les thérapies traditionnelles mises en oeuvre dans le traitement d'affections graves : 30 mars 2001, *SARL « Vérités Santé pratique »*, T. p. 1076), le code pénal (v. pour une publication diffusant des informations facilitant l'accès frauduleux à des systèmes informatiques : 10 mars 2004, *SARL ACBM*, RJF 6/2004, n° 593 ; BDCF 6/04 n°75 concl. Boissard), ou encore le code pénal et le code de la santé publique (v. pour une publication présentant des informations relatives à la culture du cannabis : 9 juin 2004, *Société FJM communication*, RJF 10/2004, n° 988 ; BDCF 10/04 concl. Donnat).

La référence faite par la commission au décret du 29 août 1991 n'entache donc pas d'illégalité les décisions attaquées.

**VII.** – Il est enfin soutenu que la commission paritaire aurait inexactement qualifié les faits de l'espèce en considérant que la revue « Flex » ne présente pas un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée. Il ressort toutefois des pièces du dossier que cette revue comporte des pages de publicité exposant sous un jour favorable la consommation de produits tendant à développer la masse musculaire, et que ces produits ne sont pas conformes aux prescriptions du décret du 29 août 1991. Vous n'êtes certes pas dans l'hypothèse précitée d'une publication vantant des produits susceptibles de prévenir des maladies graves (*SARL « Vérités Santé pratique »* précitée). L'avis de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments relève toutefois que si les produits proposés paraissent peu toxiques, voire sans toxicité démontrée pour certains, sauf en cas de consommation excessive, les effets allégués ne sont pas scientifiquement prouvés, et l'innocuité à très hautes doses de certains produits proposés n'est pas démontrée. L'Afssa conclut en relevant le décalage entre les effets avancés pour les produits et ceux pouvant réellement être obtenus et le caractère en somme trompeur des publicités.

La commission n'a donc pas méconnu les dispositions applicables en considérant, au vu de ces éléments, que la publication ne présentait pas un caractère d'intérêt général pour la diffusion de la pensée. Sont à cet égard sans influence les arguments que la requérante tire, d'une part, de ce que sont en cause des publicités figurant dans la revue et non son contenu éditorial et, d'autre part, que ces publicités sont en nombre réduit.

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme que la requérante demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

Par ces motifs nous concluons au rejet des requêtes.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*