

CONCLUSIONS

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

Cette affaire pose une question simple : le mensuel *Que choisir ?*, éditée par l'association Union fédérale des consommateurs Que choisir, relève-t-il de la presse d'information politique et générale, dite IPG ?

La commission paritaire des publications et agences de presse, la CPPAP, n'en a pas été convaincue, et elle a rejeté en conséquence, le 16 novembre 2015, la demande de l'éditeur tendant à bénéficier de l'aide instituée par le décret n° 86-616 du 12 mars 1986 au profit des publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires. Cette appréciation a été confirmée par les juges du fond.

S'agissant des publications mensuelles, le b) de l'article 1-1 de ce décret¹ reprend quasi-intégralement la définition de la notion d'information politique et générale qui figure à l'article D. 19-2 du code des postes et des communications électroniques, lequel fait bénéficier certaines de ces publications d'un tarif de presse spécifique². Trois conditions doivent être remplies :

- 1° Apporter de façon permanente sur l'actualité politique et générale, nationale ou internationale³, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens ;
- 2° Consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet ;
- 3° Présenter un intérêt dépassant de façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs ;

Vous noterez que cette définition a été consacrée presque mot pour mot⁴ à l'article 4 de la loi Bichet modifiée en 2019, dont nous vous avons entretenu tout à l'heure. Elle recouvre aujourd'hui un peu plus de 400 publications.

¹ Issu du décret n° 2015-1440 du 6 novembre 2015, fraîchement entré en vigueur à la date de la décision litigieuse de la CPPAP. Auparavant, l'article 1^{er} du décret se bornait à faire référence aux « publications nationales d'information politique et générale » mais limitait son champ d'application aux publications paraissant au moins cinq fois par semaine.

² S'agissant de ces publications au maximum hebdomadaire, le a) de l'article 1-1 du décret de 1986 renvoie purement et simplement à cet article D. 19-2.

³ A la différence de la définition figurant à l'article D. 19-2 et applicable aux publications nationales de périodicité hebdomadaire et infra-hebdomadaire, l'actualité locale n'est pas mentionnée.

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.

La CPPAP a constaté que la revue *Que choisir ?* comportait régulièrement quelques articles d'actualité politique et générale, mais que la majorité de sa surface rédactionnelle relevait de **l'information pratique à destination du consommateur**, par le biais de tests, bancs d'essais, enquêtes et fiches pratiques. Or ce type de contenus ne lui a paru entrer dans l'objet défini par le 1° du b) de l'article 1-1 du décret, dont elle a précisé qu'il s'agissait d'éclairer le jugement des citoyens « *sur des sujets ayant trait à la vie publique* ».

La cour a estimé que cette précision ne constituait pas une condition nouvelle, ce qui l'a d'ailleurs conduite à la neutraliser au stade du contrôle de l'appréciation portée par la CPPAP. Ce faisant, elle n'a commis aucune erreur de droit. Cette adjonction est une simple explicitation de ce 1°. C'est bien en leur qualité de « **citoyens** » que les lecteurs sont appréhendés par cette disposition. Le citoyen, qui est celui qui dispose de droits politiques et est soumis à des devoirs à l'égard de ses pairs, ne se conçoit que dans la vie publique, entendue au sens large, c'est-à-dire comme incluant non seulement la vie politique, partisane et électorale – c'est « l'actualité politique » au sens de ces dispositions - mais aussi la vie économique, sociale, culturelle, sportive ou encore scientifique – c'est « l'actualité générale » à laquelle se réfèrent ces mêmes dispositions. A l'évidence, la presse IPG n'a pas pour objet d'éclairer les lecteurs sur la vie privée des gens – à ceci près que la vie privée des personnes publiques peut être considérée comme relevant de la vie publique dans une certaine mesure, qui est justement celle qui peut relever de l'information politique et générale, par opposition au voyeurisme ou au sensationnalisme malsain⁵.

Il est ensuite reproché à la cour, sous l'angle de l'erreur de droit, d'avoir opposé l'information politique et générale et les informations pratiques intéressant les consommateurs.

Pour déterminer si la condition posée par le 1° du b) de l'article 1-1 est remplie, vous vous attachez aussi bien à la nature des sujets traités qu'à la façon dont ils le sont. Cette condition nous paraît ainsi renfermer trois exigences⁶ :

1° la présentation **d'évènements d'actualité** ;

2° une certaine **variété thématique de cette actualité**, qui doit à tout le moins porter cumulativement sur la politique, internationale ou nationale, d'une part, et sur l'actualité générale telle que nous l'avons décrite, d'autre part⁷ ;

3° la fourniture non seulement d'informations, mais aussi de **commentaires**, c'est-à-dire d'analyses stimulant la réflexion ou aiguisant l'esprit critique, de sorte que la

⁴ La définition législative inclut l'actualité locale, comme l'article D. 19-2.

⁵ Pour reprendre les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection de la vie privée dans les médias : « *L'intérêt public s'applique, entre autres, à des sujets susceptibles de soulever une controverse considérable ou qui concernent un problème qui pourrait intéresser le citoyen. Il ne peut être réduit à sa soif d'information sur la vie privée des autres, ni au goût du lecteur pour le sensationnalisme, voire le voyeurisme (...). Si un article est publié dans le seul but de satisfaire la curiosité du lecteur pour les détails de la vie privée d'une personne, cet article ne peut pas être considéré comme contribuant à un débat d'intérêt général pour la société* ».

⁶ En sus de l'exigence de « permanence ».

⁷ Etant rappelé que la presse spécialisée (catégorielle) est de toute façon exclue par la 3^{ème} condition posée par l'article 1-1 du décret de 1986.

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.

publication peut être regardée comme n'étant **pas insusceptible d'éclairer le jugement des citoyens** (V. pour cette formulation négative et englobante : CE, 3 novembre 2004, *Société « Prumuzione Nustrale »*, n° 252178).

En résumé, la presse IPG est celle qui contribue aux débats d'intérêt public portant sur l'actualité politique et sociétale.

Une revue qui se borne à présenter en matière d'actions contre la précarité et contre l'exclusion des réflexions, et, par l'intermédiaire notamment de dossiers thématiques, des initiatives ou des expériences tirées de l'activité des travailleurs sociaux ou des professionnels du secteur social, n'en relève pas, tant au regard de son contenu que de la manière de traiter les sujets (CE, 31 juillet 2009, *SARL Lien social*, n° 313495). Il en va de même d'une revue qui se borne à diffuser, notamment en matière fiscale et sociale, des informations, tirées de l'actualité législative et réglementaire, destinée à la mise à jour d'instruments de documentation (CE, 29 septembre 1999, *Société d'édition « Documentation organique »*, n° 193417)⁸.

A cette aune, il ne fait aucun doute que les rubriques ayant pour objet d'éclairer les consommateurs sur les mérites comparés de produits ou de services, au regard de différents critères, afin de leur permettre de faire le meilleur choix en fonction de leurs besoins et de leurs préoccupations, ne relève pas de l'actualité politique et générale. Il est certes difficile de trouver plus politique, au sens large, que la consommation et, en particulier, que les modes de consommation, les considérations qui motivent l'acte d'achat et les conséquences qui s'y attachent. C'est simple : l'avenir du monde en dépend très largement. Mais l'analyse comparative de produits et les conseils aux consommateurs ne constituent pas une présentation **d'événements d'actualité**, pas plus qu'elle ne fournit par elle-même d'informations ou de commentaires sur la **vie politique** ou la **vie économique**, c'est-à-dire sur les entreprises, leurs clients, leurs salariés et leur éco-système en général, afin d'éclairer les citoyens et, à travers eux, le débat public. Le seul exposé des caractéristiques de produits, fût-il critique et assorti de recommandations, n'entre pas dans l'actualité générale, à la différence, par exemple, de la relation d'un événement d'actualité concernant un produit précis ou une gamme de produits, comme une innovation technologique majeure ou un scandale sanitaire. De la même façon, des conseils pratiques aux touristes, des fiches pratiques de droit ou des conseils aux bricoleurs du dimanche ne satisfont pas cette condition.

Il n'est évidemment pas question de nier la contribution à l'intérêt général des conseils aux consommateurs. C'est la raison pour laquelle la revue *Que choisir ?* est inscrite sur le registre de la CPPAP. Mais ce type de contenus n'entre pas dans la définition précise de l'IPG, qui bénéficie, pour partie, d'une protection constitutionnelle⁹.

⁸ A l'inverse, un hebdomadaire comportant un éditorial politique, des entretiens d'élus abordant des sujets variés relatifs à leur circonscription et de brèves informations à caractère majoritairement économique, relève de l'IPG (CE, 23 février 2009, *Le nouveau quotidien de Paris*, n° 307199), de même qu'un hebdomadaire comportant à la fois des analyses électorales et des articles sur l'actualité économique, sociale et sanitaire (CE, 3 novembre 2004, *Société Prumuzione Nustrale*, 252178).

⁹ La protection constitutionnelle bénéficie d'ailleurs uniquement aux quotidiens (n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 38 ; n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 ; n° 2015-511

Reste à examiner la critique de **l'appréciation portée par la cour**. Nous vous invitons sans hésitation à opérer un **contrôler entier sur la qualification d'information politique et générale** dans la mesure où cette qualification conditionne l'application d'un régime juridique et où elle renvoie à une notion constitutionnelle, dans un domaine qui plus est sensible. Vous exercez déjà un tel contrôle sur le caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée que doit revêtir une publication pour bénéficier d'un taux réduit de TVA (CE, 29 novembre 2002, *SARL Les Courses*, n° 224644, aux T.). Ce contrôle entier nous semble devoir porter, en particulier, sur le point de savoir si un contenu porte sur l'actualité politique et générale et apporte sur celle-ci des informations et commentaires de nature à éclairer le jugement des citoyens. Naturellement, les considérations factuelles sur lesquelles la cour se fonde en amont relèvent, elles, d'un contrôle de l'exactitude matérielle et, lorsqu'une appréciation est requise, de la dénaturation. Tel est le cas, en particulier, de la description des contenus et du nombre de pages qu'ils représentent.

En l'occurrence, la cour n'a en rien dénaturé les pièces du dossier en constatant que la majorité du contenu de la revue était constituée d'informations pratiques à destination des consommateurs. Tel est le cas :

- de la rubrique « Choisir », qui propose des comparatifs de produits, la rubrique « au quotidien », constituée de fiches pratiques pour les consommateurs ainsi que du courrier des lecteurs ;
- d'une grande partie de la rubrique « Décrypter », un peu plus éclectique mais qui est essentiellement composée d'enquêtes de satisfaction auprès de consommateurs, de comparatifs entre des services, de présentations d'offres commerciales ou encore d'analyses techniques de produits ;
- de certains articles de la rubrique « Alerter » consistant en des témoignages de consommateurs victimes d'arnaques ou rencontrant des difficultés dans l'exercice de leurs droits ;
- et de la dernière page, intitulée « Histoire de conso », qui relate une expérience, en général malheureuse, d'un consommateur.

La petite dizaine de pages qui ouvre la revue, consacrée à l'actualité de la consommation, peut en revanche se rattacher à l'actualité politique et générale, de même que certains articles des rubriques « Décrypter » et « Alerter », soit un volume rédactionnel oscillant, selon les numéros de 2015 examinés par la CPPAP, entre un quart et un tiers, et qui reste, en tous les cas, sensiblement inférieur à 50 %.

Cette analyse quantitative confirme le sentiment que l'objet principal de la revue, que traduit son intitulé, et le déterminant principal de l'abonnement ou de l'achat au numéro, qui transparaît dans les sujets affichés en couverture¹⁰, est l'information pratique délivrée au consommateur.

QPC du 7 janvier 2016, cons. 11 et 12).

¹⁰ Mai 2015 : « Achats sur internet, Bonnes affaires et fausse promo, Le Palmarès des sites de vente » ; Juin 2015 : « Emballages L'art de la triche ; 28 huiles d'olive - Quelle qualité à petits prix ? » ; Juillet-août 2015 : « Boissons de l'été, La vérité sur ce que vous buvez ; Produits antimoustiques, 22 testé, 9 éliminés » ; Septembre 2015 : « Arômes alimentaires, Naturels, mon œil, 24 produits analysés ; 10 lave-vaisselle, 22 détergents... ».

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.

La cour n'a donc pas entaché son arrêt d'inexacte qualification juridique des faits en jugeant que la majorité de la surface rédactionnelle n'apportait pas, sur l'actualité politique et générale, des informations et commentaires de nature à éclairer le jugement des citoyens et, en conséquence, que la revue *Que choisir ?* ne relevait pas de l'IPG, sans que l'association éditrice ait pu utilement se prévaloir de son incontestable dynamisme sur le plan politique, notamment dans les réflexions et actions gouvernementales et législatives en matière de consommation.

PCMNC au rejet du pourvoi.

Chaque couverture comporte un encart « Tests labo ».

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.