

N° 457453
Sté Authenticia

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 18 mai 2022

Décision du 3 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, Rapporteur public

La société Authenticia, qui exerce l'activité d'édition sous le nom commercial Al-Haramayn, a mis à la vente un petit ouvrage rédigé par Mohammed ibn Abdelwahhab, théologien musulman du 18^{ème} siècle, qui a donné son nom au courant appelé le « wahhabisme », ouvrage intitulé « Pour apprendre Le Tawhîd aux enfants ». Comme son titre l'indique, cet ouvrage est destiné aux enfants et comme la première page l'explique il se veut « une épître bénéfique à propos de ce que l'on doit enseigner à l'enfant bien avant de lui apprendre le Coran, pour qu'il devienne une personne accomplie sur la base de l'Islam originel et un monothéiste dévoué suivant la voie de la foi ».

En méconnaissance de l'article 6 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, la société Authenticia n'a pas fait parvenir deux exemplaires de cet ouvrage à la commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence. Mais la commission en a eu connaissance et, après l'avoir examiné, l'a signalé au ministre de l'intérieur, ainsi qu'il est prévu à l'article 14 de cette loi. Sur le fondement de cet article, le ministre de l'intérieur a pris un arrêté, le 5 juillet 2019, interdisant l'exposition, la publicité et la vente de cet ouvrage aux mineurs.

La société Authenticia a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler cet arrêté¹. Le tribunal a estimé que l'acte litigieux avait un caractère réglementaire et relevait donc de votre compétence. Il vous a en conséquence transmis le jugement de l'affaire (ordonnance du 13 octobre 2021).

Votre compétence en premier et dernier ressort n'est cependant pas certaine, car la qualification d'acte réglementaire est douteuse.

Vous aviez, par le passé, généralement fondé votre compétence de premier ressort sur la circonstance que l'arrêté pris sur le fondement de la loi de 1949 était un acte administratif dont le champ d'application s'étendait au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif (article 2 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, devenu article R. 311-1 du CJA, abrogé sur ce point par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives), car il emportait des obligations pour l'ensemble des personnes susceptibles d'exposer ou de vendre l'ouvrage (8 novembre 1961, Société Olympiapress, p. 624,

¹ Elle a également formé une demande de suspension, qui a été rejeté pour défaut d'urgence (ordonnance du 23 septembre 2019, n° 1919138).

conclusions Braibant ; en ce sens également les conclusions Genevois sur Section, 9 mai 1980, V..., p. 221, et les conclusions Fornacciari sur 13 février 1987, M..., n° 58699, B).

Mais il est vrai aussi que certaines de vos décisions (implicitement), ou analyses de vos décisions (explicitement), donnait à cet arrêté un caractère réglementaire. En ce sens 12 janvier 1972, Editions du Square, n° 82382, p. 35, qui fait partir le point de départ du délai de recours de la publication au Journal officiel, et le président Odent, dans son cours, écrit que l'arrêté est réglementaire en citant cette décision (Tome 1, p. 247). En ce sens également, la rubrique « abrogation des actes réglementaires » qui figure dans le fichage de la décision M... préc. Et plus récemment, et alors que votre compétence pour connaître des actes dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif venait d'être supprimée, vos chambres réunies ont jugé en premier et dernier ressort un tel arrêté (2 novembre 2011, Association Promouvoir, n° 341115), très vraisemblablement en raison de son caractère réglementaire (en ce sens les conclusions de D. Hédary).

Toutefois, vous aviez pourtant jugé que l'arrêté du ministre de l'intérieur qui interdit l'exposition ou la vente d'un ouvrage aux mineurs devait être motivé en vertu de la loi du 11 juillet 1979 et précédé d'une procédure contradictoire en application du décret du 28 novembre 1983 (v. la décision M... préc ; v. 19 janvier 1990, Société Française des Revues et Société des Editions de la Fortune, n°s 87314, 87315, aux tables, avec chronique E. Honorat et E. Baptiste, AJDA, p. 96, 30 décembre 1998, SARL 1965 Broadway, n° 198125). Ce qui en fait un acte qui n'est pas réglementaire, et même qui est donc nécessairement individuel.

Règlementaire ou pas, il faut donc trancher.

Comme l'enseignait le professeur Chapus, les décisions réglementaires « édictent une norme générale et une telle norme se reconnaît au fait qu'elle s'adresse à une ou plusieurs personnes désignées de façon abstraite », alors que « pour qu'une décision puisse être reconnue comme individuelle, il est nécessaire que la norme qu'elle édicte ait pour destinataires une ou plusieurs personnes nominativement désignées » (DAG I n°s 699 et 698).

Il faut donc s'interroger sur l'objet de la mesure d'interdiction d'exposer et de vendre un ouvrage aux mineurs. Nous n'y voyons pas une règle générale et abstraite, mais une décision qui vise un ouvrage et son éditeur. On peut certes élargir le spectre des personnes concernées par l'arrêté, aux libraires et aux annonceurs, aux mineurs aussi, voire leurs parents ou à tous les adultes, mais il n'en demeure pas moins que l'objet de l'acte, c'est un livre proposé à la vente par un éditeur. Ce n'est donc pas un acte réglementaire du ministre et vous n'êtes donc pas compétents pour en connaître en premier ressort.

Il est vrai que l'on aurait pu penser que cet acte, sans être réglementaire, n'était pas non plus individuel, mais d'espèce (en ce sens R. Chapus, préc., n° 703). Et quand on lit l'arrêté attaqué, ce sentiment est renforcé.

Mais vos prédécesseurs, peut-être pas dans l'affaire M... préc., qui affirme que les mesures de police doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 mais sans s'interroger sur le caractère individuel de la mesure, mais assurément dans l'affaire Société Française des Revues et Société des Editions de la Fortune préc., ont opté pour la qualification de décision individuelle, en mettant l'accent, ainsi qu'il ressort des conclusions du commissaire du gouvernement P. Frydman, sur la circonstance que la mesure vise plus spécifiquement un éditeur. Un tel choix était opportun en vue de soumettre ces arrêtés, et c'est le cas en l'espèce,

à une procédure contradictoire préalable et une exigence de motivation qui ne sont, ni l'une ni l'autre, prévues par la loi de 1949 (ni ne résultait de la jurisprudence Tromprier Gravier pour la première, s'agissant d'une mesure de police).

Il n'y a pas lieu ici de revenir sur cette solution, et en tout état de cause il suffit de dire que l'arrêté n'est pas réglementaire.

Votre jurisprudence sur des actes similaires nous conforte dans cette proposition.

Ainsi, en matière d'interdiction de la circulation, de la distribution ou de la mise en vente en France des journaux ou écrits rédigés en langue étrangère ou de provenance étrangère (ancien article 14 de loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, issu du décret-loi du 6 mai 1939 relatif au contrôle de la presse étrangère et abrogé par un décret n° 2004-1044 du 4 octobre 2004, v. 7 février 2003, Gisti, n° 243634, A), votre décision d'Assemblée du 2 novembre 1973, S.A. Librairie François Maspéro (p. 611, GAJA), qualifiait l'interdiction d'individuelle, là aussi, et le contentieux était porté en premier instance devant le tribunal administratif (v. également, Ass., 30 janvier 1980, Ministre de l'Intérieur c/ S.A. "Librairie François Maspero", n° 15392, A ; 9 juillet 1982, Ministre de l'Intérieur c/ Société les Editions du Seuil et autre n° 26468, A ; 17 avril 1985, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ Société "Les éditions des Archers" n° 51722, A ; Section, 9 juillet 1997, Association Ekin, n° 151064, A)².

Egalement, en matière de visa d'exploitation accordé à un film, alors qu'auparavant vous étiez directement compétent au motif que le visa a des effets directs dépassant le ressort d'un seul tribunal administratif (9 mai 1990, P..., n° 101892, p. 116 ; B..., n° 73681, p. 117), vous avez jugé, après le décret du 22 février 2010, que vous ne l'étiez plus et notamment parce qu'il ne s'agit pas d'un arrêté ministériel réglementaire (JRCE, 6 décembre 2010, Association Promouvoir, n° 344567, T. pp. 638-695-697 ; c'est dorénavant la cour administrative d'appel de Paris qui est compétente pour en connaître en premier et dernier ressort, v. 3° de l'article R. 311-2). Et, en cassation, vous avez qualifié le visa d'exploitation de décision individuelle créatrices de droits (28 juillet 2017, Ministre de la culture et de la communication et Association Promouvoir et autre, n°s 403445 403500, B, alors même que ce visa comporterait, c'était le cas en l'espèce, des restrictions).

A l'inverse, l'arrêté du ministre de l'intérieur qui porte interdiction de déplacement des supporters de clubs de football lors de certains matchs, parce qu'il une « mesure de police administrative dirigée contre un ensemble de personnes défini de manière générale et impersonnelle » (concl. B. Bourgeois-Machureau), est regardé comme réglementaire et vous en connaissez en premier ressort (30 décembre 2016, Association nationale des supporters et autres, n°s 395337 395338 395348, B).

Enfin, vous jugiez, depuis une décision de Section antérieure à 2010, que l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament relevait de votre compétence directe, car le champ d'application de celle-ci dépassait le ressort d'un seul tribunal (Section, 25 avril 2001, Association Choisir la vie et Association pour l'objection de conscience à l'avortement, n° 216521, p. 190 ; pour les décisions portant suspension d'AMM, v. 30 novembre 2005, EURL Claudine Vallée, n° 280481, pour les décisions portant retrait d'AMM, v. 24 juillet 2009, Société BASF Agro, n° 316013, Rec., T. p. 629). Depuis 2010, vous jugez que ce contentieux

² Mais la demande de suspension provisoire de la décision, intéressant l'ordre public, relevait directement du Conseil d'Etat (v. Ass., 28 avril 1978, Alata et autre, n° 05494, A ; 11 janvier 1980, Hardy dit Thelmann, n° 17066).

relève des tribunaux administratifs (3^{ème} JS, 5 octobre 2011, Union nationale de l'apiculture française, n° 346508, aux Tables sur ce point, à propos une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique, y compris assortie de prescriptions relatives aux conditions de son utilisation). Il en va différemment lorsque l'acte attaqué, sans remettre en cause l'autorisation de mise sur le marché, qui s'adresse au producteur, a pour objet d'édicter une interdiction s'appliquant à toute personne de mettre en culture une variété de semences (1er août 2013, Association générale des producteurs de maïs (AGPM) et autres, n°s 358103 358615 359078, aux Tables). Dans cette hypothèse, le producteur n'est pas visé en lui-même, même s'il est évidemment concerné par les effets de l'acte. Ce sont les utilisateurs, définis de manière générale et abstraite, qui font l'objet de la mesure, laquelle est donc réglementaire.

Rapporté à notre espèce, l'arrêté ministériel doit être regardé comme visant, à travers l'ouvrage en question, principalement son éditeur, et non l'ensemble des personnes à l'égard desquels cet arrêté emporte également des effets. Il n'est donc pas réglementaire.

Il y a donc lieu de renvoyer le jugement de l'affaire au tribunal administratif de Paris.

PCMNC au renvoi de l'affaire au TA de Paris.