

N° 469186 Société RL Mags Limited QPC
N° 470660 Société Shopper France QPC

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 27 mars 2023
Décision du 7 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Les entreprises de presse imprimée ou en ligne ont droit à des avantages notamment en matière fiscale, ainsi qu'à des aides spécifiques. Pour bénéficier de ces avantages et aides, les publications de presse écrite et les services de presse en ligne doivent préalablement obtenir un certificat d'inscription auprès de la commission paritaire des publications et agences de presse (régie par le décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997)¹.

Tandis que, pour la presse écrite, les conditions de reconnaissance de cette qualité figurent dans les textes instituant les avantages, fiscaux ou postaux, auxquels la reconnaissance donne accès, soit l'article 72 de l'annexe III du code général des impôts et l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques, rédigés en termes identiques, pour la presse en ligne, c'est la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, telle que modifiée par loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, et le décret d'application n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 qui énumèrent les conditions à remplir.

Vous êtes saisis de deux QPC visant les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er} de la loi de 1986.

Dans l'ordre des numéros, la première QPC a été soulevée par la société RL Mags Limited à l'appui du recours qu'elle a formé contre le rejet de sa demande d'abrogation du décret n° 2021-1746 du 21 décembre 2021 modifiant le CGI, le CPCE et le décret de 2009 précité. Elle ne vise que le 3^{ème} alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1986. La seconde QPC vous a été transmise par le juge des référés du tribunal administratif de Paris lorsqu'il a examiné la demande de suspension de la décision par laquelle la CPPAP a refusé de renouveler l'inscription de « francesoir.fr » en qualité de service de presse en ligne. Cette QPC porte sur les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er}.

Les conditions de renvoi au Conseil constitutionnel de la première QPC ne sont pas remplies.

¹ En vertu de ce décret, la commission statuant en formation plénière consacrée aux publications et services de presse en ligne comprend, outre son président, quatre représentants du ministre chargé de la communication, deux représentants du ministre chargé du budget, trois représentants du ministre chargé de l'économie, un représentant du ministre de la justice, un représentant du ministre chargé de la culture, un représentant des entreprises éditrices de services de presse en ligne, dix représentants des entreprises de presse.

En premier lieu, l'application au litige de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1986 est plus que douteuse, du moins telle qu'elle vous est présentée par la société requérante, qui, dans sa QPC comme dans son REP, se méprend sur les textes applicables.

Comme nous vous l'avons dit, la qualité de publication de presse écrite est reconnue au regard des critères, identiques, figurant aux articles 72 de l'annexe III au CGI et D. 18 du code des postes et communications électroniques. Les bases législatives de ces deux textes réglementaires sont respectivement l'article 298 septies du CGI et l'article L. 2 dernier alinéa du code des postes et communications électroniques.

Quant à la qualité de service de presse en ligne, c'est le décret du 29 octobre 2009 qui la détaille, et il trouve sa base législative dans le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1986.

Autrement dit, donc, l'article 1^{er} de la loi de 1986 constitue la base législative des seuls règlements applicables aux services de presse en ligne.

Or, dans son REP, comme dans la QPC, la société requérante critique une disposition figurant à l'article D. 18 du code des postes et communications électroniques. C'est à cette occasion qu'elle soutient que l'article 1^{er} de la loi de 1986 est inconstitutionnel, tout en s'étonnant au passage que le pouvoir réglementaire ait pu se croire habiliter à régir la reconnaissance de la presse écrite alors que la loi de 1986 n'envisage que la presse en ligne. Rien d'étonnant cependant, puisque la loi de 1986 n'est pas la base légale de l'article D. 18 du code des postes et communications électroniques. Et la loi de 1986 n'est donc pas, en l'espèce, applicable à un litige dans lequel c'est l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques qui est critiqué.

En second lieu, et en tout état de cause², la question soulevée n'est ni nouvelle ni sérieuse.

Il est soutenu que le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1986 est affecté d'une incompetence négative dans des conditions qui sont susceptibles de mettre en cause la liberté de communication et la liberté d'entreprendre, dès lors que c'est au législateur de déterminer les conditions pour bénéficier des avantages fiscaux et postaux et que le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1986 se contenterait de renvoyer toutes ces conditions au pouvoir réglementaire.

On laissera cependant de côté les avantages postaux, qui ne sont évidemment pas prévus pour des services de presse en ligne.

Et on relèvera que si l'alinéa en litige est le dernier, c'est qu'il y en a d'autres avant lui. Et précisément, l'alinéa 2 de l'article 1^{er} dispose que : « On entend par service de presse en ligne tout service de communication au public en ligne édité à titre professionnel par une personne physique ou morale qui a la maîtrise éditoriale de son contenu, consistant en la production et

² Dans la mesure où le REP porte sur une demande d'abrogation d'un décret qui a modifié le CGI, le CPCE et le décret de 2009, la société pourrait soutenir que le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1986 est applicable au litige en tant qu'il porte sur la modification du décret de 2009.

la mise à disposition du public d'un contenu original, d'intérêt général, renouvelé régulièrement, composé d'informations présentant un lien avec l'actualité et ayant fait l'objet d'un traitement à caractère journalistique, qui ne constitue pas un outil de promotion ou un accessoire d'une activité industrielle ou commerciale ».

Le législateur a donc défini ce qu'est un service de presse en ligne, et le décret, celui de 2009, est venu préciser les conditions applicables à la reconnaissance de la qualité de service de presse en ligne au sens de la loi de 1986.

Le grief soulevé en l'espèce n'est ainsi pas sérieux et la question n'étant pas nouvelle, il n'y a donc pas lieu de renvoyer cette QPC.

Les conditions de renvoi au Conseil constitutionnel de la seconde QPC ne sont pas non plus remplies.

Cette fois la disposition est tout à fait applicable au litige, qui porte sur le refus opposé à un site d'informations de renouveler la reconnaissance de sa qualité de service de presse en ligne. En outre, les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er} de la loi de 1986 n'ont pas été déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Comme dans la précédente QPC, c'est aussi un grief d'incompétence négative qui est soulevé et qui serait susceptible d'entraîner des atteintes à la liberté d'expression et au pluralisme des médias, ou encore au principe d'égalité, à la garantie des droits et la séparation des pouvoirs. Mais, dans cette QPC, ce n'est pas tant la définition des critères de reconnaissance de la qualité de service de presse en ligne qui est en cause, que l'autorité compétente pour se prononcer sur cette reconnaissance.

La QPC de la société Shopper France soutient qu'en réalité, le système d'aide à la presse, écrite ou comme en l'espèce en ligne, est à ce point nécessaire pour la viabilité économique des titres ou des sites édités que la reconnaissance par la CPPAP équivaut à une quasi-autorisation administrative préalable tandis que le refus de renouveler une reconnaissance a les mêmes conséquences qu'une sanction. Les qualifications sont inexactes, mais il est cependant vrai que le système d'aides à la presse participe du pluralisme des médias et qu'il concourt à favoriser la liberté d'expression.

La CourEDH l'a ainsi jugé en matière de presse écrite : elle « n'entend pas contester le fait que la délivrance d'un certificat d'inscription en vue de bénéficier des abattements fiscaux et des tarifs postaux préférentiels n'est pas un droit garanti en tant que tel par l'article 10 de la Convention », mais s'agissant des refus de renouvellement, et après avoir relevé que « le fondement de l'aide à la presse trouve son siège dans la protection du pluralisme, nécessaire à toute société démocratique », la cour « souligne que la motivation des autorités nationales est fondée sur l'exigence d'intérêt général qui est une condition essentielle de l'admission des publications sur les registres de la CPPAP. En cela, elle est d'avis qu'au travers des décisions litigieuses [de refus de renouveler des certificats], ce sont les opinions de la requérante dans le domaine médical qui sont visées. Par ailleurs, la Cour relève que la suppression de l'aide matérielle litigieuse a influencé la modification de l'édition en cause (...) et, partant, le libre choix par la requérante de son mode d'expression. Or, la Cour rappelle à cet égard que, outre

la substance des idées et informations exprimées, l'article 10 protège leur mode d'expression (...). Eu égard à ce qui précède, la Cour est d'avis que le grief rentre dans le champ d'application de l'article 10 de la Convention et que le non-renouvellement du certificat s'analyse en une ingérence par une autorité publique dans le droit de la requérante à la liberté d'expression » (CEDH, 1er février 2005, SARL Vérités santé pratique c/ France, req. n° 74766/01).

A la suite de cet arrêt, vous avez également jugé que le refus de renouveler un certificat entre dans le champ d'application de la liberté d'expression (7 août 2007, Société Lyon Mag, n° 298828, Rec. p. 397 sur ce point, revenant sur 30 mars 2001, SARL "Vérités Santé Pratique", n° 217058, B sur un autre point). Tout en relevant qu'il ne s'agit pas d'autoriser ou d'interdire les publications, vous avez alors considéré que les garanties applicables aux refus de renouvellement les rendent compatibles avec les stipulations de l'article 10 ConvEDH (pour un premier refus d'inscription, solution inverse, v. 10 juillet 2009, Société Lyon Mag, n° 299696, Rec. T. pp. 748-876).

La société Shopper France soutient que font cependant défaut des dispositions législatives qui encadrent la qualité de l'autorité administrative compétente pour examiner les demandes de certificat et les refus de renouvellement de certificat et qui, en particulier, devraient imposer des conditions d'indépendance et d'impartialité, car la liberté d'expression et le pluralisme ne peuvent être laissés à l'appréciation d'une autorité subordonnée au pouvoir exécutif.

Il est exact que l'article 1^{er} de la loi de 1986, non plus qu'aucune autre disposition législative relative aux services de presse en ligne, ne dit rien de l'autorité administrative chargée de vérifier le respect des conditions d'un service de presse en ligne par un site d'information.

Il ne s'agit pour autant pas d'une insuffisance de la part du législateur.

Commençons, au préalable, par rappeler la trajectoire originale de la commission paritaire des publications et agences de presse. Cette commission trouve bien une assise dans un texte de valeur législative : l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation des agences de presse, dont l'article 1^{er} prévoit que c'est une commission présidée par un membre du Conseil d'Etat et comprenant en nombre égal, d'une part, des représentants de l'administration et, d'autre part, des représentants des agences de presse, qui formule les propositions pour être reconnues comme agence de presse. Mais il ne s'agit que de sa compétence en matière d'agences de presse. Ses compétences en matière de publications de presse s'y sont ajoutées.

Il était généralement considéré que la CPPAP était une autorité administrative indépendante (v. par ex. l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2001 sur Les autorités administratives indépendantes, p. 302). Comme vous le savez, à la suite des travaux de la commission d'enquête du Sénat sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes a prévu (article 1^{er}) que toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi³, et c'est la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017

portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, qui a fait le tri dans le stock des AAI : le législateur n'a pas retenu la CPPAP dans la liste des AAI.

Même si ce choix n'a pas été motivé par les missions dévolues à la CPPAP, mais principalement par le refus du législateur (du Sénat en l'espèce) de « qualifier d'autorités administratives indépendantes les organismes considérés comme tels sur le seul fondement de l'étude du Conseil d'État de 2001 ou de certains rapports parlementaires », toujours est-il que le législateur s'est récemment et consciemment interrogé sur la question de savoir si l'autorité administrative chargée de la reconnaissance des publications de presse écrite ou en ligne devait ou ne devait pas avoir le statut d'autorité administrative indépendante. Il a considéré qu'elle ne le devait pas.

La QPC soutient que le législateur a eu tort, car il devait à tout le moins prévoir que l'autorité administrative serait indépendante et impartiale. Toutefois, aucune norme constitutionnelle ne l'impose.

D'une part, le législateur n'est pas tenu d'ériger une autorité indépendante en la matière.

Dans le domaine voisin de la communication audiovisuelle, le CC a jugé, et alors même que la loi soumettait les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative, qu'il est loisible au législateur de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle et à la réalisation de l'objectif de préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels (88-248 DC du 17 janvier 1989). Ce n'est que si le législateur fait ce choix qu'il doit épuiser sa compétence dans la mesure où sont en cause les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques (84-173 DC du 26 juillet 1984, pour le régime d'autorisation d'exploitation de services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé).

La circonstance que depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, l'article 34 de la Constitution confie au législateur la compétence pour fixer les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias n'a pas d'incidence à cet égard. Le constituant n'a pas entendu, de manière générale et notamment sur la question des autorités compétentes, infléchir la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

D'autre part, le principe d'impartialité s'impose, même sans texte, à toute autorité administrative, y compris la CPPAP (pour des rappels récents de ce principe en matière administrative, v. par ex. Section, 30 décembre 2010, Société M6, n°338273, Rec. p. 544 ; 14 octobre 2015, Société Applicam Région Nord Pas de Calais, n°s 390968, 391105, Rec. T. pp. 540-747-758-800). La circonstance que le législateur, lorsqu'il prévoit un dispositif dans lequel une autorité administrative intervient, ne rappelle pas, à chaque fois, que cette autorité

³ Conformément au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, « Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique ».

administrative doit respecter le principe d'impartialité, n'est pas constitutif d'une incompétence négative de sa part.

Il n'y a donc pas en l'espèce d'incompétence susceptible d'affecter les libertés et les principes invoqués.

Il faut le rappeler, la liberté de publier n'est pas en cause. Ce qui est en jeu, c'est l'étendue des aides financières accordées par les pouvoirs publics aux entreprises de presse. Les critères permettant d'accéder à ces aides sont déterminés objectivement par les textes, quel que soit le modèle économique des entreprises concernées, et l'autorité administrative qui se prononce sur le respect de ces critères doit agir dans le respect du principe d'impartialité et sous le contrôle du juge.

PCMNC au non renvoi des deux QPC au Conseil constitutionnel.