

№ 2038

ÉPREUVE : COTE administrative

2

Note définitive :

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Le ministère de l'intérieur

la direction des libertés publiques et des affaires juridiques

la sous-direction des polices administrables

Fait le X, à X

Note à l'attention de M. le sous-directeur

Objet : les pouvoirs conférés au ministre de l'intérieur par l'article 14 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 modifiée sur les publications destinées à la jeunesse

Résumé : analyse de la réclamation présentée par M. le 4 août 2025 contre l'arrêté du 3 juin 1961

Par l'adoption le 16 juillet 1949 de la loi relative aux publications destinées à la jeunesse, le législateur a entendu conférer aux autorités publiques, et notamment au ministre de l'intérieur, le pouvoir de protéger cette branche de la population de toutes les publications susceptibles de comporter un contenu présentant un danger (document n°4 - articles 1 et 2 de ladite loi).

Outre l'institution d'une commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence (article 3 de la loi), le législateur a habilité le ministre de l'intérieur à agir en faveur de la protection de ces citoyens en particulier en lui accordant divers pouvoirs énumérés à son article 14.

La présente note vous présentera, dans un premier temps, le pouvoir de police spéciale dont est titulaire le ministre de l'intérieur (I). Dans un second temps, vous seront exposés les voies de recours ouvertes et le contrôle exercé par le juge administratif sur les diverses mesures susceptibles d'être adoptées par le ministre (II).

Cette note s'accompagne d'une annexe ayant pour objet d'analyser la réclamation présentée par U.R. contre l'arrêté du 3 juin 1961 par lequel le ministre de l'intérieur a, notamment, interdit à la vente aux mineurs de son ouvrage "l'ho athena lie".

I - 21^e pouvoir de police spéciale encadré par les textes et précisé par la jurisprudence

A - Le champ d'application de l'article 14 de la loi de 1949 et les mesures de police susceptibles d'être adoptées

L'article 14 de la loi de 1949 habilite le ministre de l'intérieur "à interdire de proposer, de donner ou de vendre à des mineurs (ou publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse (...)) d'exposer ces publications à la vue du public (...), d'effectuer, en faveur de ces publications, de la publicité." Le ministre de l'intérieur est ainsi habilité à adopter trois mesures différentes dont les deux dernières apparaissent être des mesures susceptibles d'être prononcées à titre complémentaire de la première lorsque les circonstances l'exigent.

Le ministre adopte ces mesures sous la forme d'actes qui ne constituent pas des actes réglementaires (document n°24) mais des décisions d'espèce, prises sous la forme d'arrêtés ministériels.

Ces mesures de police (document n°18) relèvent non pas d'un ordre public "matériel et d'ordre" mais de la moralité publique. Leur champ d'application est limitativement fixé par les textes qui énumèrent parmi les dangers pour la jeunesse les contenus à caractère pornographique, susceptibles d'inciter au crime ou à la violence, à la discrimination ou à la haine, aux atteintes à la dignité humaine ou encore à l'usage, déshonorable, trafic de stupéfiants (article 14 de la loi). La jurisprudence administrative semble avoir donné une acception élargie à ces pouvoirs en statuant dans le sens

N° 2038

Ne rien inscrire dans cet emplacement

selon lequel l'interdiction de l'article 14 de la loi s'applique sans qu'il y ait lieu de rechercher si la publication en cause soit principalement destinée aux enfants ou adolescents (document n°6, 40 et 44). De même, l'interdiction n'apparaît pas concerner uniquement les publications sur support papier, tel que laisse le support la décision du 8 novembre 2000, du Conseil d'Etat, Association P (document n°19).

Par ailleurs, ce pouvoir qui s'exerce alors à titre préventif (document n°6) peut l'être à l'encontre des sociétés d'édition françaises comme étrangères (document n°16). En outre, en vertu du principe de l'indépendance des législateurs, il peut s'exercer alors même qu'auraient été appliquées les dispositions du code pénal relatives à l'outrage aux bonnes mœurs (document n°6). Il convient également de veiller à son articulation avec les autres pouvoirs de police. Toutefois, l'exclusion d'une cause des sociétés coopératives de presse ne fait pas obstacle à ce que le ministre prononce l'interdiction d'exposition sur le fondement de la loi de 1949 (document n°16).

Le ministre de l'intérieur est aussi susceptible d'édictée une interdiction de vente aux mineurs d'une publication, assortie ou non d'une interdiction d'exposition à la vue du public et d'une interdiction de publicité, aux motifs que cette publication présente un danger pour les mineurs. Pour apprécier ce danger, il convient de prendre en compte la présentation extérieure de la publication ainsi que certains éléments de son contenu (document n°12) tels que des illustrations ou passages à caractère violent ou pornographique, comportant des incitations à la haine, au crime, à la discrimination notamment raciale ou faisant œuvre de prosélytisme en ces matières.

3- Les exigences de forme et de procédure des arrêtés pris sur le fondement de la loi de 1949

En premier lieu,

conformément aux dispositions de l'article 4.211-2 du code des relations entre le public et l'administration, les mesures de police, décision prises en considération de la personne, doivent être motivées.

Cette motivation doit comporter les considérations de droit, id est au moins user la loi du 16 juillet 1949, et de faits sur lesquels se fonde l'arrêté ministériel (document n°18). Il convient ainsi de préciser que la publication représente un danger pour les mineurs en raison, par exemple, du caractère particulièrement violent de son contenu ou encore de ses illustrations. Ainsi, la seule motivation par référence à l'avis de la commission des publications sans appropriation ou reproduction de cet avis ne peut tenir lieu de la motivation exigée par la loi (document n°7).

En deuxième lieu, l'article d.121-1 du CPA (document n°6) dispose en substance que ces arrêtés ministériels doivent être précédés d'une procédure contradictoire, sauf urgence (article d. 121-2 du CPA) tel que ce fut le cas concernant un ouvrage intitulé "Hitler = SS" pour lequel le Conseil d'Etat a reconnu que les circonstances de l'espèce justifiaient l'application de l'interdiction prévue par l'article 11 de la loi de 1949 sans présentation d'observations écrites préalables de l'éditeur (document n°9). Par principe, ces mesures doivent être précédées de la possibilité faite aux éditeurs de présenter des observations écrites ou orales, sous peine d'annulation contentieuse (document n°14).

Toutefois, en dernier lieu, il ne ressort pas de la jurisprudence que la saisine de la commission soit un préalable obligatoire à l'adoption d'une de ces mesures (document n°8). Le ministre de l'intérieur est même fondé à adopter de telles mesures alors même que les publications en cause n'auraient pas été signalées par ladite commission (document n°9). En outre, l'arrêté portant interdiction n'a pas à être notifié à l'éditeur dès lors que les conditions de notification d'une décision ont sans incidence sur la légalité (documents n°12 et 13).

III - Les voies de recours et le contrôle exercé par le juge administratif sur les mesures susceptibles d'être adoptées sur le fondement de la loi de 1949.

Il ressort de la jurisprudence que le juge administratif statue en tant que juge de l'exercice de pouvoir aussi bien sur les arrêtés ministériels d'interdiction que sur les décisions de refus d'exercice du pouvoir ou d'abrogation des mesures prises. Il statue ainsi à la date de la décision. Ces mesures de police administrative spéciale ressortissent à la compétence du tribunal administratif en premier ressort de là que qu'il ne s'agit pas d'actes réglementaires (document n°24).

Le degré de contrôle exercé par le juge sur l'appréciation des faits varie selon qu'il s'agit d'une mesure d'interdiction, soumise au contrôle normal, ou d'un refus d'abrogation ou d'usage des pouvoirs qui font alors l'objet d'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation (documents n°5, 20 et 21).

Le juge s'attache à contrôler les publications et les dangers pour la jeunesse au cas par cas. Le moyen selon lequel d'autres publications similaires n'auraient pas été interdites est ainsi inopérant (documents n°17 et 25). Le juge recherche le caractère particulièrement dangereux de la publication (document n°15) et exerce un contrôle distinct sur les mesures assortissant l'interdiction qui doivent être, comme toute mesure de police, nécessaires, adaptées et proportionnées. Ce contrôle peut ainsi aboutir à des annulations partielles en tant que (document n°13).

Les mesures de police consistant essentiellement, ^{en} à assurer ^{la} protection de l'ordre public, à apporter des restrictions aux droits et libertés des citoyens, le juge contrôle les arrêtés du ministre de l'intérieur par rapport aux droits et libertés garantis aussi bien par la Constitution (document n°25, concernant la liberté de culte), par le droit européen (document n°25, concernant la liberté religieuse ou encore documents n°8, 12, 15 et 20 relatif à la liberté d'expression garantie par la convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentales). Le juge administratif contrôle également le respect du droit de la concurrence (document n°16) depuis 1997 et sa décision Hellen et Maras. La légalité des arrêtés est également évaluée au prisme du droit de l'union européenne (concernant la libre concurrence (document n°16)).

Enfin, il ressort de la jurisprudence que la charge de la preuve incombe au ministre de l'intérieur en matière de refus d'abrogation. Ce dernier doit alors démontrer qu'aucune circonstance ne justifie une abrogation (document n° 21).

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Restant à votre disposition pour toute précision,
Respectueusement,
X
Signature

Annexe

Sur les faits et l'analyse de la demande

Par un arrêté du 3 juin 1961, le ministre de l'intérieur a interdit de proposer, donner ou vendre aux mineurs de moins de 18 ans l'ouvrage de H. K. intitulé "Une autre vie", assorti d'une interdiction d'exposer à la vue du public et d'une interdiction de publicité, au motif que certains passages à caractère pornographique constituaient un danger pour la jeunesse.

Par un courrier du 4 août 2025, reçu le 14 août suivant, H. K. a sollicité du ministre le réexamen de l'arrêté. Il doit être regardé comme en demandant l'abrogation au motif que l'ouvrage ne présente plus pour la jeunesse de danger en raison de l'évolution des mœurs. Il fait notamment valoir que cet ouvrage autobiographique raconte la vie d'un couple de personnes de même sexe dans les années 50.

Sur l'appréciation des arguments soulevés par le requérant à l'appui de son recours gracieux.

M. K. soutient tout d'abord que la commission des publications n'a pas été saisie préalablement à l'édition de l'arrêté en litige. Toutefois, il ressort de la jurisprudence qu'un tel moyen est inopérant dès lors que la loi de 1949 ne faisait pas obligation au ministre de consulter la commission (CE, 1990, Société F et Sociétés des E - document n°8).

Les moyens concernant l'absence de signalement de la revue à son éditeur (CE, 1995, Association A - document n°12), l'absence de notification de l'arrêté (CE, 1995, Association "A" - document n°12), l'avis demandé aux marchands pour l'exposition de l'ouvrage (CE, 1996, Société A - document n°15), le fait que la revue n'était pas principalement destinée aux enfants (CE, 1985, SARL Editions du P - document n°6), et que d'autres publications analogues n'ont pas été censurées (CE, 1998, C. - document 17) sont également inopérants dès que cela résulte des jurisprudences précitées.

De plus, l'administration n'est pas tenue, contrairement à ce que soutient M. K., de saisir la commission des publications pour avis dès lors que la loi de 1949 n'impose aucune obligation en ce sens (document n°8).

Enfin, en ce qui concerne le moyen, que nous qualifierions d'erreur d'appréciation, un contentieux venait à se poser, selon lequel l'évolution des mœurs conduit à ce que son livre, bien que comportant des passages qualifiés par M. K. de "crus", est un roman autobiographique racontant la vie de couple de personnes de même sexe qui n'est plus de nature à présenter un danger pour la jeunesse. En l'état des éléments à notre disposition cet argument est susceptible de justifier l'abrogation demandée dès lors que le mariage entre personnes de même sexe est désormais acté légalement. L'évolution de la société pourrait être susceptible d'emporter abrogation de l'arrêté de 1961, sous réserve d'analyse du contenu de ces passages "crus".

Sur les suites à donner par le ministre de l'intérieur à ce courrier

Il convient dans un premier temps d'en accuser réception au 14 août 2025 en indiquant la naissance d'une décision implicite de rejet en l'absence de réponse dans un délai de quatre mois.

Ensuite, quand bien même la saisine de la commission des publications ne serait pas obligatoire, il apparaît posément de la saisir pour avis, sur le fondement de l'article 3 de la loi de 1949, afin qu'elle éclaire les services sur le caractère dangereux pour la jeunesse de la publication.

Si ce choix est fait, il conviendra d'en informer M.K. par un courrier avec accusé de réception.

Si le choix de ne pas consulter la commission est fait, il conviendra de charger un agent du service de la lecture de cet ouvrage et de la réalisation d'un rapport sur son caractère particulièrement dangereux pour la jeunesse.

Enfin, le ministre pourra procéder à l'abrogation de l'arrêté de 1961 si l'appréciation semble favorable.

Sur les contentieux éventuels

En cas de refus explicite de l'abrogation, M.K. sera susceptible à former dans les deux mois de la notification de ce refus un recours devant le tribunal administratif (au passé le délai de quatre mois pour la naissance d'une décision implicite de rejet). Ce moyen basé de l'erreur d'appréciation sera susceptible d'être regardé comme fondé et de nature à entraîner une injonction à l'abrogation de l'arrêté de 1961 (document n°21) de charge de la preuve incombant alors au ministre.

(présentant un intérêt à agir)

En cas d'acceptation de la demande d'abrogation, des tiers intéressés seraient susceptibles de demander au ministre de faire usage de ses pouvoirs d'interdiction de l'ouvrage (document n°19) qui donnera lieu à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du danger.

Sur les suites à donner par le ministre de l'intérieur à ce courrier

Il convient dans un premier temps d'en assurer réception au 14 août 2025 en indiquant la naissance d'une décision implicite de rejet en l'absence de réponse dans un délai de quatre mois.

Ensuite, quand bien même la saisine de la commission des publications ne serait pas obligatoire, il apparaît posément de la saisir pour avis, sur le fondement de l'article 3 de la loi de 1949, afin qu'elle éclaire les services sur le caractère dangereux pour la jeunesse de la publication.

Si ce choix est fait, il conviendra d'en informer M.K. par un courrier avec accusé de réception.

Si le choix de ne pas consulter la commission est fait, il conviendra de charger un agent du service de la lecture de cet ouvrage et de la réalisation d'un rapport sur son caractère particulièrement dangereux pour la jeunesse.

Enfin, le ministre pourra procéder à l'abrogation de l'arrêté de 1961 si l'appréciation semble favorable.

Sur les contentieux potentiels

En cas de refus explicite de l'abrogation, M.K. sera susceptible à former dans les deux mois de la notification de ce refus un recours devant le tribunal administratif (au passé le délai de quatre mois pour la naissance d'une décision implicite de rejet). Ce moyen basé de l'erreur d'appréciation sera susceptible d'être regardé comme fondé et de nature à entraîner une injonction à l'abrogation de l'arrêté de 1961 (document n°21). La charge de la preuve incombe alors au ministre.

(présentant un intérêt à agir)

En cas d'acceptation de la demande d'abrogation, des tiers intéressés seraient susceptibles de demander au ministre de faire usage de ses pouvoirs d'interdiction de l'ouvrage (document n°19) qui donnera lieu à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du danger.