

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2226512/5

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE SHOPPER UNION FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Pierre Ladreyt
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 13 janvier 2023

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 décembre 2022, et des mémoires complémentaires, enregistrés les 5, 6 et 11 janvier 2023, la société Shopper Union France, représentée par Me Protat, Me Arnaud Dimeglio et Me Gilles Goldnadel, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de la décision du 5 décembre 2022 par laquelle la Commission Mixte Paritaire des Publications et Agences de Presse (CPPAP) a refusé de renouveler l'inscription de France Soir en qualité de service de presse en ligne dans ses registres, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) d'ordonner à la Commission Mixte Paritaire des Publications et Agences de Presse de renouveler l'inscription de France Soir en qualité de service de presse en ligne dans ses registres, de façon rétroactive à compter du 30 novembre 2022, sous astreinte de 20 000 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société requérante soutient que :

- la condition relative à l'urgence est remplie : la décision contestée porte atteinte à l'intérêt public de la santé et au principe de transparence de l'action publique ; elle occasionne un grave préjudice économique à la requérante en lui ôtant la capacité de défiscaliser les dons dont elle est bénéficiaire et qui représentent 92 % de ses produits d'exploitation ; elle occasionne un préjudice d'image et de réputation à une publication liée à la Résistance ; elle porte une atteinte grave et immédiate à la liberté d'expression et d'information et à la liberté de la presse, « francesoir.fr » étant le seul média s'exprimant de manière critique sur la politique sanitaire et vaccinale du gouvernement ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle méconnaît les principes d'impartialité et d'indépendance administratives et de procédure contradictoire ;
- elle est entachée d'une erreur de fait en affirmant que la non-vaccination constituerait un danger pour la santé publique, en établissant un lien de causalité entre la lecture de « francesoir.fr » et la création d'un danger pour la santé publique et en estimant que « francesoir.fr » a publié de façon univoque des articles contre la vaccination contre la COVID-19 ;
- elle méconnaît l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article 226-13 du code pénal portant sur le secret professionnel ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissant les articles 2, 4, 5 et 11 du règlement intérieur de la Commission Mixte Paritaire des Publications et Agences de Presse ;
- elle méconnaît l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- la Commission Mixte Paritaire des Publications et Agences de Presse s'est estimée en situation de compétence liée en suivant l'avis fourni par la direction générale de la santé ;
- elle constitue une sanction déguisée ;
- l'article 1 de la loi du 1er août 1986 et ses décrets d'application méconnaissent le principe de prévisibilité de la loi garanti par l'article 10.2 de la convention européenne des droits de l'homme.

Par une intervention, enregistrée le 4 janvier 2023, Mme J..., Christiane Schmitt, épouse A..., et Mme G... D... de la Morandière, épouse I..., demandent que le tribunal administratif fasse droit aux conclusions de la requête n° 2226512 et mette à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elles soutiennent que la décision de la CPPAP méconnaît les obligations de publication des décisions, est insuffisamment motivée, méconnaît le principe du contradictoire, méconnaît les articles 10 et 27 du règlement intérieur de la CPPAP, méconnaît la liberté de communication des pensées et des opinions garantie par l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et méconnaît l'article 21 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

Par un mémoire, enregistré le 4 janvier 2022, la société Shopper Union France demande au tribunal administratif, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation de la décision de la CPPAP, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des alinéas 2 et 3 de l'article 1 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

Elle soutient que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent la liberté d'expression garantie par l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le principe de pluralisme des médias, le principe d'égalité, la garantie des droits, la séparation des pouvoirs et la compétence du législateur fixée par l'article 34 de la Constitution.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 5, 11 et 12 janvier 2023, la ministre de la culture conclut au rejet de la requête. Elle soutient que :

- la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'est pas remplie ;
- il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

Par une intervention, enregistrée le 5 janvier 2023, l'Association de la presse française libre demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête n° 2226512. Elle soutient que la décision de non-renouvellement de l'agrément a perturbé le processus d'établissement des reçus fiscaux pour l'année 2022.

Par une intervention, enregistrée le 5 janvier 2023, Mme H... B..., représentée par Me Protat, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête n° 2226512 en suspendant la décision du 5 décembre 2022 par laquelle la CPPAP a refusé le renouvellement de l'inscription de France Soir en qualité de service de presse en ligne dans ses registres et en lui enjoignant de renouveler l'inscription de France Soir en qualité de service de presse en ligne dans ses registres, de façon rétroactive à compter du 30 novembre 2022, sous astreinte et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire, enregistré le 6 janvier 2023, la société Shopper Union France demande au juge des référés d'effectuer un contrôle de conventionalité de la décision de la CPPAP en date du 5 décembre 2022 et des textes législatifs et réglementaires sur lesquels elle se fonde.

Elle soutient que :

- cette décision et les textes sur lesquels elle se fonde méconnaissent la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme ;
- ils méconnaissent le principe de pluralisme des médias garanti par l'article 11.2 de la convention européenne des droits de l'homme ;
- ils méconnaissent le principe de non-discrimination garanti par l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme ;
- ils méconnaissent le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 22 décembre 2022 sous le numéro 2226515 par laquelle la société Shopper Union France demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la Constitution française, et notamment son article 61-1 ;
- le code général des impôts ;
- le code des postes et communications électroniques ;
- la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 ;
- la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. E... pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue en présence de M. Ayari, greffier d'audience, M. E... a lu son rapport et entendu :

- Me Dimeglio et Me Protat, représentant la société Shopper Union France ;
- Me Ribière, représentant Mmes A... et D... ;
- Mme C... F..., représentant la ministre de la culture.

Par une ordonnance du 6 janvier 2023, la clôture de l'instruction a été reportée et fixée au 11 janvier 2023 à 18h.

Vu un mémoire complémentaire de la société Shopper Union France, enregistré le 11 janvier 2023, et non pris en compte car transmis après l'heure de clôture de l'instruction ;

Vu un mémoire en défense de la ministre de la culture, enregistré le 12 janvier 2023, et non pris en compte car transmis après la date de clôture de l'instruction.

Sur les interventions volontaires :

En ce qui concerne l'intervention de l'Association de la presse française libre :

1. L'Association de la presse française libre, qui a notamment pour objet de développer des activités d'intérêt général en faveur de la liberté de la presse, justifie d'un intérêt suffisant à la suspension de la décision contestée. Ainsi, son intervention présentée à l'appui de la requête formée par la société Shopper Union France est recevable.

En ce qui concerne l'intervention de Mme H... B... :

2. L'ordonnance à intervenir sur la requête de la société Shopper Union France est susceptible de préjudicier aux droits de Mme H... B..., en sa qualité de directrice adjointe de la rédaction du site francesoir.fr.. Dès lors, son intervention est recevable.

En ce qui concerne l'intervention conjointe de Mme J..., Christiane Schmitt, épouse A..., et de Mme G... D... de la Morandière, épouse I... :

3. L'ordonnance à intervenir sur la requête de la société Shopper Union France est susceptible de préjudicier aux droits de Mme J..., Christiane Schmitt, épouse A... et de Mme G... D... de la Morandière, épouse I..., en leur qualité de lectrices et de donatrices du site francesoir.fr.. Dès lors, leur intervention est recevable.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

4. Il résulte de la combinaison des dispositions de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 avec celles du livre V du code de justice administrative qu'une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée devant le juge administratif des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 de ce code. En l'espèce, il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que le tribunal administratif saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la

Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux. Le second alinéa de l'article 23-2 de la même ordonnance précise que : « *En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat (...)* ».

5. Les alinéas 2 et 3 de l'article 1 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse sont applicables au présent litige. Ces dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. La question porte sur le point de savoir si, en s'abstenant de préciser que l'autorité compétente pour homologuer les services de presse en ligne doit prendre sa décision « dans des conditions d'indépendance et d'impartialité », comme c'est le cas pour la presse écrite en application de l'article 4 de la loi n°47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, le législateur a épuisé ou non sa compétence. Le moyen tiré de ce que les dispositions précitées porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, à raison notamment de l'incompétence négative du législateur dans le pouvoir d'appréciation délégué au pouvoir réglementaire pour fixer les critères constitutifs d'un service de presse en ligne, sans préciser que l'autorité administrative compétente devrait être indépendante et impartiale et respecter le principe de pluralisme des courants de pensée, des opinions et des médias, pose une question qui n'est pas dépourvue de caractère sérieux. Ainsi, il y a lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

6. Par dérogation aux dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 23-3 l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le juge des référés peut, en application du 3^{ème} alinéa du même article, statuer sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité « *si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence* ». En application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le juge des référés statue sur le litige dont il est saisi en urgence. Il y a donc lieu de statuer sur les conclusions de la requête sans attendre qu'il soit statué sur la question prioritaire de constitutionnalité.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

7. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative: «*Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

En ce qui concerne la condition d'urgence :

8. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

9. La décision de non-renouvellement de l'inscription du site francesoir.fr en qualité de service de presse en ligne dans les registres de la CPPAP, dont la société Shopper Union France demande la suspension, a pour effet de compromettre la viabilité du modèle économique de cette publication. Celui-ci repose en effet majoritairement sur le versement de dons, qui représentent 92% des produits d'exploitation, pour l'essentiel défiscalisés à hauteur de 69 % d'entre eux. Les dons défiscalisés représentent donc 63 % des produits d'exploitation de la société. La décision contestée a pour effet de faire perdre à cette dernière les avantages fiscaux prévus par les articles D. 18 du code des postes et communications électroniques et 72 de l'annexe III du code général des impôts lui permettant notamment de bénéficier de dons défiscalisés. Dans ces conditions, sauf à remettre en cause le modèle économique adopté par la société éditrice et compte tenu des incidences financières fortes résultant de la décision contestée qui menacent la survie économique de ce titre de presse, dont l'ancienneté est avérée, la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative peut être regardée comme satisfaite.

En ce qui concerne l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

10. La liberté de la presse est reconnue de façon constante comme ayant une valeur constitutionnelle. En l'espèce, il est constant qu'en réponse à une question qui lui était posée, lors de son audition dans le cadre des travaux de la Commission Bronner qui ont conduit à la rédaction d'un rapport remis au Président de la République le 11 janvier 2022 intitulé « Les Lumières à l'ère du numérique », et qui portait, d'une manière générale, sur les mesures susceptibles d'être prises afin d'éviter que des médias proposant de manière répétée des contenus provoquant à la haine et/ou de nature à troubler l'ordre public ne soient immatriculés à la CPPAP, la présidente de cette Commission a spontanément évoqué le seul cas particulier du site en ligne francesoir.fr en indiquant que le seul levier dont disposerait la Commission à son égard consisterait à considérer que ce site présente un « défaut d'intérêt général » en raison notamment d'allégations susceptibles de porter atteinte à la protection de la santé publique, ajoutant qu'il faudrait que, sur ce point, la Commission dispose d'une expertise professionnelle sur la potentielle dangerosité des propos ainsi diffusés. Ce faisant, la représentante de la Commission a pu laisser à penser qu'en cas d'examen ultérieur de la situation de ce service de presse en ligne, la Commission serait susceptible de retenir ce motif pour justifier le non renouvellement de l'agrément dont il bénéficiait, ce qui a été le cas en l'espèce. Dès lors, le moyen tiré de ce que la Commission n'aurait pas statué avec toute l'impartialité requise lors de sa séance du 30 novembre 2022 qui a conduit au non renouvellement de l'agrément dont était titulaire ce site est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée jusqu'à ce que les juges du fond se prononcent sur ce litige.

11. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre la décision du 5 décembre 2022 par laquelle la CPPAP a refusé le renouvellement de l'inscription dans ses registres du site francesoir.fr en qualité de service de presse en ligne jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision. Il y a lieu, également, d'enjoindre à la CCPAP de rétablir le régime d'aide dont bénéficiait le site préalablement à la décision refusant le renouvellement de son agrément, et ce, à compter de la date du 30 novembre 2022. Il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

12. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à la société Shopper Union France ainsi qu'une somme de 1 500 euros à verser ensemble à Mme J..., Christiane Schmitt, épouse A... et à Mme G... D... de la Morandière, épouse I... ainsi qu'une même somme de 1 500 euros à verser à Mme H... B... en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

ORDONNE :

Article 1er : Les interventions de l'Association de la presse française libre et de Mmes H... B..., J..., Christiane Schmitt, épouse A... et Caroline D... de la Morandière, épouse I... sont admises.

Article 2 : La question de la conformité à la Constitution des alinéas 2 et 3 de l'article 1 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse est transmise au Conseil d'Etat.

Article 3 : L'exécution de la décision du 5 décembre 2022 par laquelle la CPPAP a refusé le renouvellement de l'inscription du site francesoir.fr en qualité de service de presse en ligne dans ses registres est suspendue.

Article 4 : Il est enjoint à la CPPAP de rétablir le régime d'aide dont elle bénéficiait le titre de presse préalablement à la décision refusant le renouvellement de son agrément, et ce, à compter de la date du 30 novembre 2022.

Article 5 : L'Etat versera à la société Shopper Union France la somme de 2 000 euros ainsi qu'une somme de 1 500 euros ensemble à Mme J..., Christiane Schmitt, épouse A... et à Mme G... D... de la Morandière, épouse I... et une somme de 1 500 euros à Mme H... B... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la requête de la société Shopper Union France est rejeté.

Article 7 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Shopper Union France, à la ministre de la culture, à l'Association de la presse française libre, à Mme J..., Christiane Schmitt, épouse A..., à Mme G... D... de la Morandière, épouse I..., et à Mme H... B....

Fait à Paris le 13 janvier 2023.

Le juge des référés,

J-P. LADREYT

La République mande et ordonne à la ministre de la culture, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.