

RAPPORT D'ACTIVITE 2005 DE LA CPPAP

Introduction

Ce rapport récapitule les principales questions auxquelles la CPPAP a été confrontée et les décisions importantes qu'elle a prises au cours de l'année 2005.

Point n° 1 : Modification du Code des postes et communications électroniques et de l'annexe III du Code général des Impôts et du décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997 relatif au fonctionnement de la CPPAP

Ces modifications concernent à la fois l'organisation et le fonctionnement de la CPPAP et sont destinées à introduire plus de fluidité dans le travail du secrétariat général et la définition juridique des grandes causes, pour contenir les différences d'interprétation entre la Commission et le juge administratif.

- La définition des publications éligibles au bénéfice de la qualification de grande cause

Le Gouvernement a prévu une modification du 5° de l'article D. 19 afin de limiter les interprétations divergentes possibles, en cernant mieux les critères de la qualification de grande cause.

Nouvelle rédaction de l'article D. 19 5° :

Art. D. 19. - Sous réserve de répondre aux dispositions des 1°, 2° et 3° de l'article D. 18, de n'entrer dans aucune des catégories mentionnées aux a, b, c, d et e du 6° de ce même article, et à condition qu'elles présentent un lien avec l'actualité et que la publicité et les annonces n'excèdent pas 20 % de la surface totale, les publications suivantes peuvent bénéficier d'un tarif spécifique, qui ne peut être inférieur à celui prévu à l'article précédent :

5°) Les publications, de diffusion nationale ou internationale, éditées par des organismes à but non lucratif et ayant pour objet de contribuer, à titre manifestement désintéressé, à lutter par des actions ou programmes, contre les atteintes ou menaces graves à la dignité, à la santé et à la vie humaines, sous réserve d'être destinées à un public large et diversifié et de faire appel au soutien du lecteur ;

- l'organisation et le fonctionnement de la CPPAP (décret CPPAP et Codes)

Les modifications concernant le décret CPPAP sont les suivantes : le principe de renouvellement, déductif dans la rédaction actuelle, est explicitement exprimé dans l'article 7. Par ailleurs, comme déjà évoqué, la référence au nombre d'exemplaires à fournir est gommée du texte, afin de l'introduire, en la modulant, dans le règlement intérieur. Enfin, les deux codes seront également modifiés avec la suppression des avis ministériels préalables.

Nouvelle rédaction de l'article 7

Art. 7. - Les sous-commissions et, le cas échéant, la commission en formation plénière examinent si la publication remplit les conditions prévues par les articles 72 et 73 de l'annexe III au code général des impôts et par les articles D. 18, D. 19 et D. 19-1 du code des postes et télécommunications et, le cas échéant, par l'article D. 19-2 du code des postes et télécommunications.

Si la demande **d'inscription ou de renouvellement d'inscription** fait l'objet d'un avis favorable, un certificat est délivré pour une durée déterminée, qui ne peut excéder cinq années. Ce certificat d'inscription doit être produit à l'appui de toute demande tendant à obtenir le bénéfice des allègements fiscaux et postaux prévus par les dispositions mentionnées à l'alinéa précédent.

En cas d'avis défavorable, aucun des allègements fiscaux et postaux précités ne peut être octroyé.

Le certificat d'inscription cesse de produire effet lorsque la publication ne remplit plus les conditions prévues pour son obtention.

(Décr. n° 2004-1394 du 22 déc. 2004) « Le certificat indique le nombre moyen d'exemplaires déclarés comme étant déposés à La Poste, par parution. »

Nouvelle rédaction de l'article 11 (extrait)

Art. 11. - Toute demande formulée par un éditeur pour bénéficier des allègements mentionnés à l'article 1er doit être adressée au secrétariat de la commission.

A l'appui de sa demande, **quelle que soit la nature de l'examen de la publication, l'éditeur doit produire le nombre d'exemplaires du dernier numéro paru et éventuellement des derniers numéros de la parution normale, tel que déterminé par la commission paritaire des publications et agences de presse**, accompagnés, le cas échéant, des suppléments ou hors série mis à disposition du public dans l'intervalle séparant la parution du premier et du dernier de ces numéros.

A ces modifications s'ajoute celle de l'article D. 19 du Code des postes et des communications électroniques ainsi que de l'article 73 de l'annexe III du Code général des impôts, également destinée à fluidifier l'activité du secrétariat de la Commission, en l'occurrence, la suppression de tous les avis ministériels. Il s'agit de saisines préalables des ministres et les avis doivent être obligatoirement favorables pour donner lieu à un avis éventuellement favorable de la CPPAP. Leur suppression à l'approche du terme du réexamen paraît envisageable, tous les dossiers ayant reçu un tel avis au moins une fois. Pour les premières demandes, le secrétariat général, en cas de doute, conserve la possibilité de demander un avis, même sans texte. Sont concernées les publications d'anciens combattants, syndicales, mutualistes et enfin les grandes causes (voir plus haut).

Enfin, au titre de l'organisation des sous-commissions, a été entériné en décembre 2005 la modification du règlement intérieur pour abaisser le quorum des sous-commissions de 6 membres à 5 membres (sur 8), afin de rendre possible la tenue d'une sous-commission même dans l'hypothèse de 3 défaillances.

Point n° 2 : Institution à l'essai d'une procédure allégée

En novembre 2005, la Commission en séance plénière a décidé de proportionner les moyens mis en œuvre aux enjeux. Elle touche les méthodes d'instruction réservées aux publications du régime dérogatoire, aux publications étrangères et aux bulletins paroissiaux, en première demande et en révision. Sont exclus les nouveaux examens comme les réexamens et réexamens-nouveaux examens, dans la mesure où l'impact serait faible et parce qu'il convient d'achever le réexamen avec les mêmes méthodes que celles avec lesquelles il a débuté. Les grandes causes sont également exclues et demeurent en examen normal.

L'idée générale est d'accélérer le traitement de ces dossiers aux enjeux limités en instituant un examen dit "allégé" qui, tout en restant traditionnel, ramène à sa juste proportion l'énergie à dépenser dans l'instruction de ces dossiers.

Selon les calculs effectués récemment, près de 42 % de toutes les inscriptions seraient concernées par cette évolution qui ne suppose aucune modification réglementaire.

Concrètement, les publications en question seraient toujours inscrites à l'ordre du jour des sous-commissions et donc disponibles pour examen, mais la proposition du secrétariat général serait immédiatement transmise pour être validée ou contestée.

Elle va dans le sens de la réforme de l'Etat et des procédures administratives. Elle interviendrait à un moment crucial (fin du réexamen et accroissement du nombre des dossiers en révision).

Cette procédure est instituée à l'essai pour 3 mois et un bilan détaillé sera fourni à l'issue de cette période.

Point n° 3 : L'actualité du D. 18 6° c

Deux décisions du Conseil d'Etat ont été rendues en 2005, l'une confirmant le point de vue de la Commission (Foot Actu, décision du 20 avril 2005), concernant une publication refusée pour promotion d'un club de football de Ligue 1, l'autre invalidant la position de la CPPAP (La Lettre de l'Entreprise culturelle, décision du 16 mars 2005), dans l'esprit de l'arrêt Badge (CE, 1991).

Sans constituer un point d'arrêt aux évolutions récentes, à travers lesquelles le Conseil d'Etat a reconnu à la CPPAP le droit de présumer la recherche du développement des transactions commerciales, sans que soit établi un lien entre l'éditeur et le titulaire de la marque ou le fabricant, la décision La Lettre de l'Entreprise culturelle module l'appréciation du D. 18 6° c, en tenant compte de la nature de la société éditrice et de la variété de ses activités.

Au cours de l'année 2005, la Commission a prononcé des avis défavorables en séance plénière, contre plusieurs publications.

Dénomination de la publication	Date de la séance plénière	Motif du refus
Magic College	Mars 2005	Promotion de l'univers de Harry Potter
Gazette des Magiciens	Mars 2005	Promotion de l'univers de Harry Potter
TVU	Septembre 2005	Promotion de l'enseigne U
OM PLUS	Septembre 2005	Promotion de la société OM
Limited Access	Octobre 2005	Promotion de la marque Johnny Hallyday
Télé Panoramic	Décembre 2005	Promotion de l'offre du bouquet satellitaire TPS

Point n° 4 : La mise en œuvre de la ligne directrice sur les publications liées à des émissions de télévision

En novembre 2004, la Commission s'est dotée d'une nouvelle ligne directrice afin d'encadrer le développement des publications directement inspirées d'une émission de télévision, préoccupation présente depuis 1999 mais en pleine expansion depuis 2004. L'esprit général qui prévaut est de considérer que la promotion et la vente de ces magazines sont facilitées par l'exposition audiovisuelle préalable et prolongée dont ils bénéficient et que ce faisant, est portée atteinte à l'égalité entre éditeurs (un concept testé par un éditeur étant beaucoup plus risqué qu'un concept issu d'une émission à succès de la télévision).

Trois refus ont été prononcés en 2005 sur le fondement de cette position de la CPPAP, alors que quatre autres publications ont été admises, après un débat en séance plénière, permettant de connaître les limites que la Commission impose à une application stricte de ses propres principes, dans l'esprit même de toute ligne directrice.

Les publications refusées

Dénomination de la publication	Date de la séance plénière	Motif du refus
Cuisine créative	janvier 2005	Liée à une émission culinaire et à une chaîne thématique
Dora l'exploratrice	janvier 2005	Liée à la série d'animation Dora l'exploratrice (TF1)
Stop Arnaques	janvier 2005	Liée à l'émission Sans Aucun Doute (la publication a été admise en avril après certains aménagements de sa formule)

Les publications admises

Dénomination de la publication	Date de la séance plénière	Portée de l'exception
Kotch'Up	Mai 2005	Aucun lien n'a été établi avec une émission de radio (NRJ)
Charlotte aux fraises	Mai 2005	Plus de 10 ans se sont écoulés depuis la diffusion de la série TV
BBC Gardener's World	Mai 2005	La publication, anciennement admise, a acquis avec le temps une autonomie de lectorat
Auto Turbo	Décembre 2005	Aucune relation directe avec l'émission Turbo (M6)

Point n° 5 : La Commission a été confrontée à de nouveaux cas en termes de vente effective

Quatre types de refus ont été prononcés qui constituent des précédents pour la Commission. En février 2005, dans l'affaire ARRITTI, la CPPAP a pour la première fois procédé à l'application logique de la ligne directrice sur la vente effective (1999) à un cas inédit, en refusant de considérer comme collectés des abonnements souscrits par un parti politique et mis gracieusement à disposition d'élus locaux.

Par ailleurs, la Commission a considéré, en mars 2005, que la publication SUPPLY CHAIN EUROPE, support de presse technique et professionnelle britannique proposé à l'importation en France et diffusé de manière qualifiée au Royaume-Uni, était par essence gratuite, cette qualité d'origine l'emportant sur sa diffusion éventuellement payante sur le marché français.

De même, pour la première fois dans le domaine de la presse magazine grand public, la Commission a refusé en juin 2005, après enquête, de renouveler l'inscription de la publication CITIZEN K INTERNATIONAL, au motif que son prix était sans rapport avec ses coûts de fabrication, de diffusion et de promotion.

Enfin, à deux reprises, la Commission a été saisie de demandes d'admission de publications gratuites d'information, Economie Matin (mai 2005) et Féminin en Ville (juin 2005), la variation de titre de la seconde par rapport au gratuit urbain (Femme en Ville), créé précédemment, ayant été tenue pour insuffisante.

Point n° 6 : Publication étrangère et ciblage et régime dérogatoire et ciblage

A deux reprises, la commission a examiné des demandes de ciblage inédites. La première émanait d'un éditeur situé en Russie. Après analyse, la CPPAP a considéré en février 2005 que le Courrier de Russie ne pouvait bénéficier du ciblage du fait de l'absence d'accord de réciprocité entre ce pays et la France. La demande de la publication a été consécutivement déclarée irrecevable.

Par ailleurs, la Commission a rappelé que les publications politiques, admises au titre du régime dérogatoire (D. 19 3°), et à ce titre autorisées à être diffusées gratuitement, ne peuvent bénéficier du ciblage puisque celui-ci est réservé aux publications remplissant toutes les conditions de l'article D. 18 (dont la condition de vente).

Point n° 7 : abonnements liés à cotisation

Au cours de la dernière séance plénière de 2004, la Commission avait considéré que si l'article D. 18 6° f prohibait l'admission des publications dont l'abonnement était lié à une cotisation (d'adhésion), elle ne pouvait refuser le renouvellement d'une publication qui avait procédé, comme il le lui avait été demandé, à la nette distinction entre les différentes options devant être offertes au lecteur (abonnement seul, adhésion seule et éventuellement, abonnement et adhésion), au seul motif que la quasi-totalité des lecteurs avait opté pour la dernière faculté.

Cependant, comme elle l'a décidé en mai 2005 (Subterranea), l'absence d'une seule de ces trois facultés dans le bulletin d'abonnement et/ou d'adhésion est rédhitoire.

Point n° 8 : Défaut d'intérêt général

Le défaut d'intérêt général est toujours un motif de refus discuté et contesté par les éditeurs. Après les succès enregistrés devant le Conseil d'Etat en 2004, d'autres décisions ont été rendues en 2005, particulièrement la décision du 20 avril 2005 (Graffiti !, publication présentant sous un jour favorable la pratique des graffitis et des tags) et celle du 25 mai 2005 (Flex, publication présentant sous un jour favorable la consommation de compléments alimentaires qui, "dans certaines conditions", est susceptible de méconnaître les dispositions du décret du 29 août 1991, comme l'estime l'AFSSA, saisie pour avis par la Commission paritaire). Dans le même ordre d'idées, la CPPAP a refusé en janvier 2005 la publication Muscle & Fitness.

Enfin, en juin 2005, elle a estimé qu'une publication qui liait à des positions planétaires ou à des horoscopes des recommandations d'achats de valeurs mobilières se trouvait ainsi dépourvue d'intérêt général (Bourse Anticipations).

Point n° 9 : La décision de la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire "Santé Pratique" (décembre 2005)

La décision de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) dans l'affaire Santé Pratique, constitue un précédent historique, puisque c'est la première fois qu'un avis de la CPPAP est soumis au juge européen. S'il y avait déjà eu des affaires concernant des aides, c'est la première fois que le système français d'aide à la presse est ainsi confronté à la Convention européenne des droits de l'Homme. La cour a effectué un contrôle de proportionnalité.

La décision de la CEDH a confirmé la position de la CPPAP, à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat, dans un premier temps saisi. La Cour a jugé les arguments de la CPPAP pertinents en l'espèce.

Cependant, la Cour s'est déclarée compétente pour analyser le fond d'une décision de la CPPAP, alors que l'Etat avait estimé, pour sa part, que la requête formée par l'éditeur était irrecevable, dans la mesure où l'octroi d'une aide publique n'était pas liée à l'exercice d'une liberté. Sur ce point de recevabilité, la Cour a considéré que la requête était bien recevable, au motif que le refus était explicitement fondé sur un défaut d'intérêt général. Désormais, tout avis défavorable fondé sur un défaut d'intérêt général conduira la Cour à se déclarer compétente.

Le raisonnement de la Cour dans l'affaire :

- elle a estimé que le refus d'une aide (induite par le refus de délivrer ou de renouveler un certificat d'inscription) constituait bien une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression ;
- elle s'est ensuite attachée à vérifier que ce refus était fondé sur un texte, en l'occurrence le décret de 1997 modifiant le Code des postes et des communications électroniques ;
- avant de rechercher si la restriction mise en œuvre était proportionnée au but poursuivi ou but légitime.