

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 1306333

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES
SOCIALES DES PERSONNELS DES
INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Célérier
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Montreuil

(3^{ème} Chambre)

Mme Roussier
Rapporteur public

Audience du 21 janvier 2014
Lecture du 4 février 2014

38-07-01
C

Vu, enregistrée au Tribunal administratif de Montreuil le 11 juin 2013, sous le n° 1306333, l'ordonnance en date du 4 juin 2013 par laquelle le Tribunal administratif de Paris a transféré la requête de la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE ;

Vu la requête, enregistrée sous le n° 1301676 le 7 février 2013 au Tribunal administratif de Paris, présentée pour la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE, dont le siège est au 8 rue de Rosny à Montreuil (93104), représentée par son président, par Me Weyl ; la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 29 novembre 2012 par laquelle la commission paritaire des publications et agences de presse a rejeté son recours gracieux exercé contre la décision du 4 octobre 2012 de la sous-commission de la commission paritaire des publications et agences de presse, refusant de renouveler le certificat d'inscription de la publication « Le journal le mensuel des activités sociales de l'énergie », ainsi que cette dernière décision ;

2°) d'enjoindre à la commission paritaire des publications et agences de presse de renouveler le certificat d'inscription sollicité dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que les décisions attaquées sont insuffisamment motivées ; qu'elles ne permettent pas de déterminer si la commission paritaire des publications et agences de presse s'est réunie dans des conditions régulières ; que les décisions attaquées ont été adoptées sans qu'elle puisse présenter ses observations ; qu'elles méconnaissent le principe de sécurité juridique en ce que les modalités d'élaboration, de diffusion et de financement de la publication « Le journal le mensuel des activités sociales de l'énergie » sont demeurées identiques depuis le dernier renouvellement de son certificat en 2007 ; que la commission paritaire des publications et agences de presse a fait une application inexacte des dispositions du 4° et du 6° des dispositions de l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques ; qu'au demeurant, si la publication « Le journal mensuel des activités sociales de l'énergie » ne remplit pas les conditions fixées à l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques, il n'en demeure pas moins que les décisions attaquées méconnaissent les dispositions de l'article D. 19 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2013, présenté par la ministre de la culture et de la communication, qui conclut au rejet de la requête ;

Elle fait valoir que les décisions attaquées sont suffisamment motivées en fait et en droit ; que la commission paritaire des publications et agences de presse s'est réunie dans les conditions prévues par le décret n° 97-1065 du 20 novembre 2007 et par son règlement intérieur ; qu'en outre, les décisions de la commission ne sont pas irrégulières en l'absence de mentions relatives à la composition, au quorum et à la répartition des voix ; que les décisions attaquées ne sont pas soumises au principe du contradictoire ; qu'elles ne méconnaissent pas les dispositions de l'article D. 19 du code des postes et des communications électroniques dès lors que la publication en cause n'est pas éditée par une société mutuelle régie par le code de la mutualité ou par un groupement constitué et fonctionnant conformément audit code ; que la commission paritaire des publications et agences de presse a fait une exacte application des dispositions de l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques dès lors que la publication « Le journal le mensuel des activités sociales de l'énergie » ne fait pas l'objet d'une vente effective au public mais est payée par un prélèvement sur le budget annuel des activités sociales destinées aux agents des industries électrique et gazière ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 octobre 2013, par lequel la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle ajoute que la sous-commission paritaire des publications et agences de presse n'était pas compétente pour adopter la décision du 4 octobre 2012 ; que le secrétaire général de la commission paritaire des publications et agences de presse et le président de ladite commission n'étaient pas compétents pour signer les décisions attaquées ; que l'imputation effectuée sur le budget des activités sociales des agents des industries de l'énergie pour financer la publication « Le journal le mensuel des activités sociale de l'énergie » répond à la condition de vente effective au

public fixée par les dispositions de l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le code général des impôts, notamment son annexe III ;

Vu la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières ;

Vu le décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997 modifié relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse ;

Vu le règlement intérieur de la commission paritaire des publications et agences de presse ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 21 janvier 2014 :

- le rapport de M. Célérier, rapporteur ;

- les conclusions de Mme Roussier, rapporteur public ;

- et les observations de Me Weyl, représentant la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE a sollicité le renouvellement du certificat d'inscription de la publication « Le journal le mensuel des activités sociales de l'énergie » auprès de la commission paritaire des publications et agences de presse afin de bénéficier du régime favorable des tarifs de presse ; que par une décision du 4 octobre 2012, notifiée le 12 octobre 2012, la sous-commission de la commission paritaire des publications et agences de presse a rejeté cette demande, au motif que la majorité des abonnements est comprise dans le prélèvement sur salaires des agents des industries électriques et gazières, que les abonnements ainsi souscrits ne font pas l'objet d'une souscription individuelle indépendante et ne peuvent être considérés comme vendus au sens des dispositions des articles D. 18 du code des postes et communications électroniques et 72 de l'annexe III du code général des impôts ; qu'à la suite du recours gracieux adressé le 8 novembre 2012 par la requérante, la commission paritaire des publications et agences de presse a confirmé, le 29 novembre 2012, cette décision, en ajoutant que l'organisme éditeur n'était pas régi par le code de la mutualité et ne pouvait donc bénéficier du régime dérogatoire prévu par les articles D. 19 du code des postes et communications électroniques et 73 de l'annexe III du code général des impôts ; que cette décision a été notifiée le 17 décembre 2012 à l'intéressée ; que la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE demande au tribunal d'annuler ces deux décisions ;

Sur la légalité des décisions attaquées :

Sur la légalité externe :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 7 du décret du 20 novembre 1997 relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse : « *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 des communications électroniques et, le cas échéant, par l'article D. 19-2 du code des postes et des communications électroniques* » ; qu'aux termes de l'article 8 du même décret : « *Les avis défavorables émis par une sous-commission sont notifiés aux demandeurs. Ces derniers peuvent, dans le délai d'un mois franc à compter de la notification, solliciter un nouvel examen de leur demande par la commission en formation plénière* » ; qu'aux termes de l'article 10 du même décret : « *La commission paritaire établit son règlement intérieur* » ; qu'aux termes de l'article 22 du règlement intérieur de la commission paritaire des publications et agences de presse : « *La notification des avis défavorables émis par la commission ou par une sous-commission est signée par le président de la commission ou par le secrétaire général* » ;

3. Considérant, d'une part, que la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE soutient que la sous-commission paritaire des publications et agences de presse n'était pas compétente pour adopter la décision du 4 octobre 2012, seule la formation plénière étant compétente pour prendre

une telle décision ; qu'il résulte toutefois des dispositions combinées des articles 7 et 8 du décret du 20 novembre 1997 précités que le pouvoir réglementaire a entendu confier aux sous-commissions paritaires des publications et agences de presse la compétence de droit commun pour examiner si une publication remplit les conditions pour bénéficier des tarifs de presse ; que la commission paritaire ne se réunit en formation plénière que lorsqu'une demande pose une question de principe, sur demande de son secrétaire général ou en cas de recours gracieux exercé contre un avis défavorable d'une sous-commission ; qu'ainsi, la décision du 4 octobre 2012 a été prise par une autorité compétente ; que, d'autre part, si la requérante entend contester la compétence des autorités qui ont signé les décisions attaquées, il ressort, toutefois, des pièces du dossier que le secrétaire général de la commission paritaire des publications et agences de presse et le président de ladite commission se sont bornés à signer les courriers de notification des décisions respectivement adoptées par la sous-commission réunie le 4 octobre 2012 et par la commission réunie en formation plénière le 29 novembre 2012 ; qu'en procédant ainsi, ces autorités ont seulement entendu se conformer aux dispositions de l'article 22 du règlement intérieur de la commission sans pour autant méconnaître l'étendu de la compétence reconnue à cette dernière pour délivrer les certificats d'inscription autorisant certaines publications à bénéficier des tarifs de presse ; que, par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que les décisions attaquées sont entachées d'incompétence ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que, contrairement à ce que soutient la société requérante, les décisions attaquées mentionnent les éléments de droit et de fait sur lesquels la commission paritaire des publications et agences de presse s'est fondée ; qu'elles sont, par suite, suffisamment motivées ;

5. Considérant, en troisième lieu, que la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE soutient que les décisions attaquées ne permettent pas de s'assurer du respect des modalités de constitution et de fonctionnement de la commission paritaire des publications et agences de presse ainsi que des modalités de saisine et de convocation de ses membres et des règles de quorum, de majorité et de vote applicables à cette commission ; que, toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général n'impose que les décisions de la commission paritaire des publications et agences de presse, qui n'est pas une juridiction, portent mention de la composition, du quorum ainsi que des modalités de constitution, de fonctionnement, de saisine et de convocation de la commission ; qu'en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que le quorum était réuni lors des séances du 4 octobre 2012 et du 29 novembre 2012 ; que par suite, ce moyen doit être écarté ;

6. Considérant, en quatrième lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire, et notamment pas l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, qui réserve expressément le cas « où il est statué sur une demande », ni aucun principe général du droit n'imposait à la commission de prendre des dispositions particulières pour permettre à la requérante de formuler ses observations avant l'intervention des décisions attaquées ;

Sur la légalité interne :

7. Considérant que dans sa décision du 4 octobre 2012, la sous-commission paritaire des publications et agences de presse a refusé de renouveler le certificat d'inscription sollicité par la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE en faisant valoir que la publication « Le journal le mensuel des activités sociales de l'énergie » ne fait pas l'objet d'une vente effective au public ; que dans sa

décision du 29 novembre 2012, la commission paritaire des publications et agences de presse a confirmé ce refus de renouvellement en réitérant le motif retenu dans la décision initiale et en faisant valoir en outre que le régime spécifique régissant la requérante fait obstacle à ce que cette dernière soit regardée comme une société mutuelle régie par le code de la mutualité ou comme un groupement constitué et fonctionnant conformément audit code ;

8. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques : « *Les journaux et écrits périodiques présentant un lien direct avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication et présentant un apport éditorial significatif, peuvent bénéficier du tarif de presse s'ils remplissent les conditions suivantes : (...) 4° Faire l'objet d'une vente effective au public, au numéro ou par abonnement, à un prix marqué ayant un lien réel avec les coûts, sans que la livraison du périodique s'accompagne de la fourniture gratuite ou payante de marchandises ou de prestations de services ne présentant pas un lien avec l'objet principal de la publication. Un arrêté conjoint du ministre chargé de la communication, du ministre chargé des postes et du ministre chargé du budget précise, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente disposition ; (...)* » ; que l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts prévoit des conditions semblables pour l'octroi du tarif de presse aux journaux et périodiques ; que, pour bénéficier de ces dispositions, les journaux et écrits périodiques doivent avoir reçu un certificat d'inscription délivré par la commission paritaire des publications et agences de presse ;

9. Considérant que la requérante soutient que la publication « Le journal le mensuel des activités sociales de l'énergie » fait l'objet d'une vente effective par un prélèvement sur le budget des activités sociales dont bénéficient les agents des industries électrique et gazière ; qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du recours gracieux adressé le 8 novembre 2012 à la commission par la requérante, que la publication litigieuse est un mensuel tiré à 301 847 exemplaires dont 299 003 exemplaires sont adressés au domicile des agents des industries électrique et gazière, le reliquat étant gratuitement distribué à des partenaires de l'intéressée ; qu'en outre, le financement de cette publication est directement assuré par un prélèvement sur le budget des activités sociales, dont bénéficie ces agents, qui est lui-même financé, aux termes de l'article 25 paragraphe 4 de l'annexe du décret du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières, par « *un prélèvement de 1 % sur les recettes des exploitations et des entreprises, exclues de la nationalisation, assurant la distribution du gaz et de l'électricité* » ; que dès lors, la commission paritaire des publications et agences de presse n'a pas commis d'erreur d'appréciation, ni d'erreur de fait en se fondant sur la circonstance que la publication en cause ne satisfaisait pas à l'exigence d'une vente effective au public, au sens du 4° de l'article D. 18 précité, pour refuser à la requérante le bénéfice du régime favorable de la presse ;

10. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes l'article D. 19 du code des postes et des communications électroniques : « *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 : (...) 3° Les publications ayant pour objet essentiel de promouvoir une action ou une philosophie politique, qui ne sont pas éditées par ou pour le compte d'une personne morale de droit public ; 4° Les publications éditées par les sociétés mutuelles régies par le code de la mutualité ainsi que celles éditées par les groupements constitués et fonctionnant conformément audit code* » ; que l'article 73 de l'annexe III au code général des impôts prévoit des conditions semblables pour l'octroi du tarif de presse aux journaux et périodiques ;

11. Considérant, d'une part, que la requérante soutient que la publication en cause est éditée par un organisme pouvant être regardé comme une société mutuelle régie par le code de la mutualité ou comme un groupement constitué et fonctionnant conformément audit code ; qu'il résulte, toutefois, des dispositions de l'article 47 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et de l'article 25 de l'annexe du décret du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électrique et gazière qui fixe, notamment, les statuts de la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE, que l'organisation et le fonctionnement de cet organisme sont régis par un cadre juridique spécifique ne relevant pas du code de la mutualité ; qu'en outre, l'intéressée n'établit pas être constituée et fonctionner conformément audit code ; qu'ainsi, la requérante n'est pas fondée à se prévaloir des dispositions du 4° de l'article D. 19 du code des postes et communications électroniques précitées ; que, d'autre part, si la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE soutient que la publication en cause a pour objet de promouvoir des actions et une philosophie à l'égard de la « politique générale des activités sociales de l'énergie », elle ne verse, en tout état de cause, aucun élément à l'appui de ses allégations ; qu'ainsi, la commission paritaire des publications et agences de presse n'a pas commis d'erreur d'appréciation en refusant à l'intéressée le bénéfice du régime favorable de la presse issu des dispositions de l'article D. 19 du code des postes et communications électroniques précitées ;

12. Considérant, en troisième lieu, que la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE soutient que les décisions attaquées méconnaissent le principe de sécurité juridique en ce que les modalités d'élaboration, de diffusion et de financement de la publication « Le journal le mensuel des activités sociales de l'énergie » sont demeurées identiques depuis le dernier renouvellement de son certificat en 2007 ; qu'il résulte toutefois des dispositions de l'article 7 du décret du 20 novembre 1997 susvisé que le certificat d'inscription permettant de bénéficier des tarifs de presse est délivré par la commission paritaire des publications et agences de presse pour une durée déterminée ne pouvant excéder cinq ans ; qu'à l'expiration de ce délai, l'organisme dont la publication bénéficie des tarifs de presse doit solliciter auprès de ladite commission le renouvellement de ce certificat ; qu'il est vrai que le certificat d'inscription accordé par la commission à la publication litigieuse en 1999 et renouvelé en dernier lieu en 2007 a permis à la requérante de bénéficier des tarifs de presse créant ainsi des droits au profit de cette dernière, ce alors même que l'administration, eu égard à ce qui a été dit ci-dessus, avait l'obligation de refuser cet avantage ; que, toutefois, si l'administration ne pouvait mettre fin à ce certificat avant l'expiration de sa durée de validité sans méconnaître le principe de sécurité juridique, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit, y compris le principe de sécurité juridique, ne faisait obstacle à ce que la commission paritaire des publications et agences de presse refuse de renouveler ledit certificat une fois sa durée de validité expirée ; qu'il s'ensuit que la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE n'est pas fondée à soutenir que les décisions attaquées méconnaissent le principe de sécurité juridique ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

13. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions tendant à l'annulation des décisions attaquées, n'implique aucune mesure particulière d'exécution ; que, par suite, les conclusions susvisées ne peuvent être accueillies ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la CAISSE CENTRALE D'ACTIVITES SOCIALES DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ELECTRIQUE ET GAZIERE et à la ministre de la culture et de la communication.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2014, à laquelle siégeaient :

- M. Célérier, président,
- Mme Jasmin-Sverdlin, premier conseiller,
- Mme Pham, premier conseiller

Lu en audience publique le 4 février 2014.

L'assesseur le plus ancien,

Le président,

Signé

Signé

I. Jasmin-Sverdlin

T. Célérier

Le greffier,

Signé

Y. Herber

La République mande et ordonne à la ministre de la culture et de la communication, en ce qui la concerne, et à tous huissiers 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.