



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 74766/01
présentée par VERITES SANTE PRATIQUE SARL
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 1^{er} décembre 2005 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
L. LOUCAIDES,
J.-P. COSTA,
M^{me} F. TULKENS,
M. P. LORENZEN,
M^{mes} N. VAJIĆ,
S. BOTOCHAROVA, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 27 septembre 2001,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, la SARL Vérités Santé Pratique Sarl, prise en la personne de son représentant légal, est éditrice de la revue bimensuelle « Vérités Santé Pratique ». Elle est représentée devant la Cour par M^e Vuitton, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Créée en 1997, la revue Vérités Santé Pratique (VSP) est diffusée auprès de plus de 1300 abonnés. Elle ne contient pas de publicité et ne tire aucune ressource de la vente d'espaces publicitaires.

La revue traite de la santé sous toutes ses formes : affection, thérapies, politique de santé en France et dans le monde. Adoptant une démarche résolument critique des problèmes de santé et des thérapies, elle informe les lecteurs sur ce qu'elle appelle les thérapies alternatives (homéopathie, organothérapie, naturopathie).

La publication bénéficiait d'une inscription, jusqu'au 30 avril 1999, sur les registres de la commission paritaire des publications et agence de presse (CPPAP), chargée en vertu du décret du 20 novembre 1997 de donner des avis sur l'application aux journaux et écrits périodiques de tarifs réduits en matière de taxes fiscales et de tarifs postaux (voir droit interne pertinent *supra*).

A l'échéance de son inscription, la société requérante fit une demande de renouvellement de l'autorisation. Pour ce faire, elle présenta sept numéros de sa revue bimensuelle.

Le 6 décembre 1999, la CPPAP lui notifia un avis négatif :

« Pour bénéficier du régime économique de la presse, les publications doivent remplir toutes les conditions des articles 72 de l'annexe III du code général des impôts et D. 18 du code des postes et télécommunications.

C'est ainsi qu'en application du 1^o de ces articles, elles doivent « avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public ».

A ce titre, la commission considère que les informations d'intérêt général, qui peuvent être en relation avec l'objet de la publication, doivent être constituées d'articles variés et présenter, dans leur ensemble, un lien avec l'actualité.

Or, en ce qui concerne, Vérités, Santé Pratique, la commission a estimé au vu des pièces versées au dossier, et notamment des numéros 30,31,32,33,34,35 et 36, que les numéros transmis sous ce titre ne présentaient pas le caractère d'intérêt général requis par les textes.

Dans ces conditions, la commission a décidé de ne pas maintenir la validité du certificat d'inscription précédemment délivré à cette publication.

La Poste et le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ont été informés de cette mesure.

Cet avis négatif étant une décision faisant grief, il peut être déféré au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir, dans un délai de deux mois à compter de la présente notification. Cependant, je vous informe que vous conservez la possibilité

de demander un nouvel examen sur la base d'un dossier et d'un numéro à venir, conformes aux dispositions définies par les articles 72 annexe III du code général des impôts et D. 18 du code des postes et télécommunications. »

La requérante forma un recours gracieux contre cet avis auprès de la CPPAP. Celle-ci décida le 17 janvier 2000 de maintenir l'avis défavorable qu'elle avait prononcé précédemment et de ne pas délivrer de certificat d'inscription à la publication :

« (...) cette publication ne présente pas le caractère d'intérêt général requis par les textes.

D'une part, certaines informations, notamment les « fiches thérapeutiques » faisant référence au laboratoire « Source Claire », présentent un caractère publicitaire sans respecter les dispositions des articles L. 551 et suivants du code de la santé publique relatifs à la publicité en faveur des médicaments et autres produits de santé ; le non-respect d'une réglementation édictée dans l'intérêt de la santé publique n'est pas conforme à l'intérêt général.

D'autre part, certaines informations sont de nature à porter un préjudice à la santé publique dans la mesure où des schémas thérapeutiques non validés étaient proposés pour le traitement d'affections graves comme par exemple le cancer ou l'hypertension artérielle. (...) »

La requérante déféra les décisions négatives de la CPPAP au Conseil d'Etat. Elle fit notamment valoir que le refus du soutien financier prévu par les dispositions du code général des impôts et du code des postes a pour conséquence directe la suppression d'une aide matérielle substantielle, surtout pour des publications à petit tirage, et constitue en conséquence une atteinte à la liberté de la presse.

Par un arrêt du 30 mars 2001, le Conseil d'Etat annula la décision du 6 décembre 1999 au motif qu'elle n'était pas motivée et considéra à propos de la légalité de la décision du 17 janvier 2000 ce qui suit :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et en particulier des exemplaires de la revue Vérités Santé Pratique qui y figurent, que la majeure partie de la publication est consacrée à la diffusion d'informations médicales non vérifiées en l'état actuel des connaissances scientifiques et qui jettent le discrédit sur les thérapies traditionnelles mises en œuvre dans le traitement d'affections graves comme le cancer ou l'hypertension artérielle ; que la commission a pu légalement déduire de ces constatations qu'en regard du danger que son contenu présentait pour la santé publique la publication n'avait pas un caractère d'intérêt général pour la diffusion de la pensée ; qu'il ressort des pièces du dossier que, si elle n'avait pas retenu que ce motif, la commission aurait pris la même décision ;

Considérant que la décision attaquée ne porte par elle-même atteinte ni à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la convention européenne ni à la liberté de la presse ; que la société ne peut dès lors utilement soutenir que ces libertés ont été méconnues ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que [la requérante] n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 17 janvier 2000. »

Selon le Gouvernement, la requérante a poursuivi la publication de la revue avec un nouveau titre, « Santé pratique» à partir de l'année 2002. Il ajoute qu'elle a pu diffuser ses informations sur internet.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La collectivité publique contribue à la liberté d'expression en accordant un régime économique spécifique à la presse. Ce régime comprend essentiellement deux types de mesures : des tarifs postaux préférentiels et des allègements fiscaux. Ce régime est accordé aux publications et agences de presse sur avis d'une commission paritaire comprenant des représentants de la presse et des administrations concernées dénommée « Commission paritaire des publications et agences de presse », laquelle est présidée par un membre du Conseil d'Etat. Le secrétariat de la commission est assuré par la direction du Développement des médias, sous le contrôle d'un secrétaire général nommé par le ministre chargé de la communication. La commission est une instance administrative qui rend des avis faisant grief et susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. Elle est actuellement régie par le décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997 modifiant le décret n° 89-528 du 28 juillet 1989 instituant une aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces.

La commission examine la situation des publications au regard des articles 72 ou 73 de l'annexe III du code général des impôts et des articles D. 18 et suivants du code des postes et des communications électroniques, dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

Article 72

« Pour bénéficier des avantages fiscaux prévus à l'article 298 septième du code général des impôts, les journaux et publications périodiques présentant un lien avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication, doivent remplir les conditions suivantes :

1° Avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public ; (...)

5° Avoir au plus les deux tiers de leur surface consacrés à la publicité, aux annonces judiciaires et légales et aux annonces classées sans que ces dernières excèdent la moitié de la surface totale ; (...)

Article D 18

« Les journaux et écrits périodiques présentant un lien avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication, peuvent bénéficier du tarif de presse s'ils remplissent les conditions suivantes :

1° Avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public ; (...) »

Un avis favorable de la commission donne lieu à la délivrance, pour une durée déterminée ne pouvant excéder cinq ans, d'un certificat. Celui-ci doit être produit à l'appui de toute demande tendant à obtenir le bénéfice des allègements précités. La perte du certificat ne remet pas en cause le droit de parution de la publication.

2. L'exigence d'intérêt général est une notion essentielle qui gouverne le contrôle de la CPPAP. Elle n'a pas donné lieu à l'élaboration d'une ligne directrice la définissant explicitement mais elle est la notion sur laquelle ont prospéré de nombreux développements juridiques, confirmés par le Conseil d'Etat. Outre l'élaboration progressive de la notion d'écrit périodique « non assimilable à une publication de presse », la CPPAP a développé la notion de défaut d'intérêt général, qui fonde trois types essentiels de refus : l'absence du tiers de la pagination consacré à l'intérêt général, un contenu majoritairement consacré à des genres éditoriaux non considérés comme relevant de l'intérêt général par la CPPAP et la sanction de l'atteinte à l'ordre public. L'atteinte à une disposition d'ordre public conduit systématiquement à un défaut d'intérêt général. Parmi les publications contraires à l'ordre public figurent celles présentant un danger pour la santé publique. L'aide publique ne peut être octroyée à des publications qui divulguent à ses lecteurs des informations dont la véracité ne peut être vérifiée dans le domaine médical (voir l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 2001 en l'espèce). Le Conseil d'Etat a confirmé le droit de refuser l'admission ou le renouvellement de l'inscription de publications qui remettent en cause les acquis de la médecine traditionnelle dans un arrêt du 25 octobre 2004 (Société santé Port Royal « Santé pratique ») :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et particulièrement du numéro 18 de la revue « Santé pratique » ainsi que de l'avis du directeur général de la santé, recueilli par la commission paritaire, que cette publication, en dépit de certaines précautions de présentation, expose sous un jour favorable des conduites thérapeutiques, relatives notamment à des affections graves, qui sont susceptibles de détourner les maladies de thérapies conformes à l'état actuel des connaissances scientifiques ; que la commission paritaire des publications et agences de presse a pu légalement déduire de ces constatations que la publication n'avait pas un caractère d'intérêt général pour la diffusion de la pensée au sens des dispositions précitées de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts et de l'article D 18 du code des postes et télécommunications ;

Considérant que les dispositions précitées de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts et de l'article D 18 du code des postes et télécommunications ont pour objet de faire bénéficier d'aides publiques les journaux et publications dont l'intérêt général qu'ils présentent le justifie ; qu'il résulte de ces dispositions que les décisions par lesquelles la CPPAP refuse d'accorder ou de renouveler le certificat d'inscription ouvrant droit au bénéfice des aides publiques à la presse n'ont pas le caractère d'une sanction ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les décisions

attaquées, qui refusent de renouveler l'avantage accordé à la publication en cause, constitueraient une sanction disproportionnée eu égard aux but en vue desquels elles ont été prises doit, en tout état de cause, être écarté».

3. D'une étude de droit comparé réalisée par le Sénat sur « Les aides publiques à la presse » (Les documents de travail du Sénat, Série législation comparée, 2004), il ressort que les dispositifs d'aide indirecte sont très comparables d'un pays à l'autre. Ils reposent principalement sur la TVA et les tarifs postaux. Dans tous les pays étudiés, y compris au Royaume-Uni, où la presse est considérée comme une activité économique normale, la presse bénéficie d'un régime de TVA favorable. Partout, le taux applicable à la vente de journaux est réduit, voire nul. Les tarifs postaux préférentiels constituent la seconde des principales formes d'aide indirecte à la presse. Toutefois, cette mesure n'est pas généralisée. De plus, elle apparaît moins importante que dans le passé, car, dans tous les pays membres de l'Union européenne, la libéralisation des services postaux s'est accompagnée d'une augmentation des tarifs appliqués à la presse. Il convient de souligner le cas de la Suisse où les tarifs postaux favorables constituent la principale forme de soutien à la presse.

4. La Recommandation N° R (99) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias rappelle que la diversité politique et culturelle des types et des contenus des médias est essentielle pour le pluralisme des médias. Son annexe précise que les aides à la presse peuvent être utiles pour renforcer le pluralisme et la diversité des médias.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 10 de la Convention, la requérante se plaint du retrait des avantages accordés en matière fiscale et postale qui porte atteinte à sa liberté d'expression et à la liberté de la presse. Elle soutient que ce retrait entraîne un coût tel que l'arrêt de la publication est automatique. Au travers d'un contentieux pécuniaire, elle affirme qu'il y a ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression et que celle-ci ne relève pas de l'une des exceptions ménagées par l'article 10 de la Convention. La requérante affirme par ailleurs que le but de l'ingérence n'est pas légitime car en l'espèce la protection de la santé n'est pas menacée. Elle rappelle à cet égard que les travaux et opinions désignés comme mettant en danger la santé publique ont été soutenus par le Dr. P, prix Nobel de médecine, et aussi dans des ouvrages médicaux. Elle soutient que l'ingérence n'était pas nécessaire et ne répond pas à un besoin social impérieux car la revue ne représente pas un danger pour la santé publique et permet d'animer le débat public sur des questions présentant un intérêt général en s'appuyant sur des études sérieuses bien que parfois innovantes et minoritaires. Ces

informations méritent d'être publiées d'autant plus en matière scientifique et médicale où la plupart des grandes découvertes n'étaient au départ que des opinions minoritaires. Elle précise que de nombreuses revues périodiques similaires et traitant des mêmes sujets en citant les mêmes travaux minoritaires ont bénéficié des avantages étatiques qui lui ont été refusés (« Vous et votre santé » CPPAP 67533, « Médecine douce » CPPAP 63917, « la vie naturelle » CPPAP 50104, « Top Santé » CPPAP 72468). En conclusion, la requérante estime que le refus des subventions pour le seul motif que la revue a des positions tranchées et qu'elle exprime une opinion qui n'est pas officielle est une mesure disproportionnée.

2. Invoquant l'article 14 de la Convention, la requérante se plaint d'une discrimination au motif que de nombreuses publications naturopathes et contenant des articles sur les bienfaits des thérapies douces bénéficient d'une inscription auprès de la CPPAP. Plus d'une dizaine de publications auraient les mêmes positions que celles mises en cause en l'espèce par le Conseil d'Etat. Elle considère dès lors que cette discrimination est arbitraire et a entraîné des conséquences déraisonnables ayant entraîné un préjudice pécuniaire considérable pour la revue, privée de sa possibilité de diffusion.

EN DROIT

1. La requérante se plaint d'une violation de l'article 10 de la Convention dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...)

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, (...) à la protection de la santé (...). »

1. Arguments du Gouvernement

A titre principal, le Gouvernement expose que le grief est incompatible *ratione materiae* avec la Convention. Il explique qu'il ressort clairement de la jurisprudence de la Commission européenne qu'un droit à subvention ou à un régime d'aides, même s'il contribue à l'exercice des droits garantis par la Convention par les particuliers, n'est pas assuré en tant que tel par la Convention (*X. c. RFA*, nos 2834/66 et 4038/69, décision de la Commission du 13 juillet 1970, non publiée). Cette affaire concernait une demande de subventions auprès du Gouvernement pour un théâtre de marionnettes et

s'est terminée par une décision d'irrecevabilité au motif que le requérant ne pouvait tirer aucun droit à obtenir ces aides du fait de la Convention.

D'une manière plus générale, il ajoute qu'il ne saurait être tiré de l'article 10 aucune obligation positive faisant obligation à l'Etat de garantir à la société requérante le droit de bénéficier du régime économique en cause ni d'aucune autre subvention.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que le grief est manifestement mal fondé. Il considère en premier lieu que les critiques formulées par la société requérante quant à une éventuelle ingérence ne sont pas sérieusement fondées et, d'autre part, qu'elle ne saurait se prévaloir de l'existence d'une obligation positive dans la présente affaire.

i. Selon le Gouvernement, il n'y a pas eu d'ingérence dès lors qu'aucun comportement des autorités étatiques en l'espèce ne peut être qualifié d'entrave ou d'ingérence dans la liberté d'expression de la requérante, celle-ci restant parfaitement libre de diffuser ses informations. Le refus de la CPPAP d'inscrire la requérante sur ses registres n'est pas assimilable à un système d'autorisation, de censure préalable ou encore à une quelconque restriction au sens du paragraphe 2 de l'article 10. L'avis négatif litigieux n'a pas interdit à la requérante de diffuser son information ni influé sur le contenu de ses publications.

Le Gouvernement souligne ainsi que si le soutien apporté par l'Etat à la presse en vue d'alléger ses charges et de favoriser sa diffusion dans le public est un élément important en faveur de la liberté de la presse, il n'est pas pour autant une condition nécessaire de l'exercice de cette liberté.

Il relève qu'il ne saurait lui être reproché qu'à défaut de bénéficier du régime fiscal de la presse, la société requérante était vouée à disparaître. D'un point de vue théorique, quand bien même elle prouverait que, ne pouvant plus bénéficier du régime fiscal de la presse, ses ressources financières seraient à tel point insuffisantes que cela empêcherait la poursuite de son activité, le Gouvernement souligne que les éventuels problèmes de gestion financière de la société ne lui sont aucunement imputables et que bien d'autres moyens resteraient alors à sa disposition pour faire connaître ses opinions. A titre d'exemple, le Gouvernement souligne que la requérante utilise actuellement internet pour diffuser ses articles sur le monde médical. En outre, en pratique, la requérante a poursuivi la publication de la revue avec la même périodicité mais avec un nouveau titre, à savoir « Santé Pratique », à partir de 2002. Il apparaît donc que la perte du bénéfice du régime économique de la presse ne l'a pas empêchée de poursuivre son activité, bénéficiant toujours du droit à la liberté d'expression.

Le Gouvernement poursuit en affirmant qu'à supposer même qu'on puisse parler d'ingérence pour les besoins du raisonnement, l'avis négatif rendu par le CPPAP est fondé sur une exception prévue par l'article 10 § 2 de la Convention. L'ingérence était prévue par le décret du

20 novembre 1997. Rien par ailleurs ne permet de penser que les autorités publiques poursuivaient un autre but que celui de la préservation de la santé publique. Certes, le Gouvernement observe que la requérante se défend d'avoir constitué une menace sérieuse pour la santé publique ; il précise cependant que cette assertion a en réalité trait à la pertinence des motifs qui fondent l'ingérence.

A cet égard, le Gouvernement reconnaît qu'il est parfaitement légitime de pouvoir s'exprimer librement sur les médecines alternatives, de rendre compte des débats scientifiques dans le secteur de la santé et même de critiquer les politiques de santé. Toutefois, il relève que l'objet essentiel de la revue litigieuse, dont le caractère militant est affirmé, est de convaincre les lecteurs de la supériorité des médecines alternatives sur la médecine conventionnelle qui est non seulement critiquée mais aussi discréditée dans plusieurs articles. Or, il n'est pas conforme à l'intérêt de la santé publique d'opposer systématiquement et de manière exagérée les thérapies alternatives et la médecine classique allopathique en déconsidérant celle-ci par rapport à celle-là et encore moins de proposer des traitements alternatifs pour des pathologies graves qui n'offrent pas de garanties scientifiques ou dont les effets thérapeutiques demeurent très controversés. C'est ce qu'ont énoncé avec clarté la CPPAP et le Conseil d'Etat. Sur le caractère proportionné de la mesure litigieuse, le Gouvernement rappelle que le refus d'accorder des avantages ne s'analyse pas comme une mesure d'interdiction de publier. Par ailleurs, en droit, l'éditeur n'est pas privé de la liberté de publier et n'est d'ailleurs plus soumis aux conditions d'octroi des avantages réservés à la presse, notamment les limitations de la surface consacrée à la publicité. Enfin, ainsi qu'il l'a déjà rappelé, le Gouvernement insiste sur le fait qu'il restait à la disposition de la requérante une multitude d'autres moyens techniques pour faire part de son analyse critique de la politique de santé. Au total, il considère que la prétendue ingérence était prévue par la loi et proportionnée au but poursuivi.

ii. Sur l'existence d'une obligation positive de formuler un avis positif à propos de la demande de la requérante, le Gouvernement observe que le droit revendiqué concerne le fonctionnement économique des entreprises et le jeu du marché d'une manière si ample et déterminée qu'aucun lien déterminant entre les mesures exigées de l'Etat et le droit à la liberté d'expression n'est envisageable. Par ailleurs, il rappelle que la multiplication des avantages fiscaux et postaux grève le budget de l'Etat et de la poste. L'on ne saurait dénier à l'Etat la possibilité de faire des choix en termes de priorité et de ressources et de subordonner l'octroi du régime juridique de la presse à l'existence d'un caractère général pour la diffusion de la pensée dans ses aspects d'instruction, d'éducation, d'information et de récréation du public, lequel fait défaut en l'espèce.

Plus généralement, le Gouvernement n'a pas à accorder son aide indistinctement à toutes les publications existantes dès lors que les

avantages postaux et fiscaux en question ne sont pas une condition nécessaire de l'exercice de cette liberté et que, en tout état de cause, la requérante a poursuivi ses publications par d'autres moyens (*mutatis mutandis*, *Appleby c. Royaume-Uni*, n° 44306/98, 6 mai 2003). C'est là une raison de considérer qu'aucune obligation positive ne s'impose en l'espèce d'autant plus que le motif invoqué – considération de santé publique – figure parmi les motifs légitimes pour lesquels l'Etat peut imposer des restrictions à la liberté d'expression. *A fortiori*, cet objectif doit être pris en compte pour refuser l'existence d'une obligation positive en la matière.

2. Arguments de la requérante

En réponse à l'exception d'incompatibilité *ratione materiae* soulevée par le Gouvernement, la requérante précise que l'objet du litige ne se résume pas à une décision de refus de subvention, auquel cas il ne saurait être question d'atteinte à une liberté conventionnelle. La question qui se pose a la particularité de s'inscrire dans une réglementation française qui a institué un régime spécifique à certaines publications. Il s'agit de publications qui participent directement à un débat public sur certains thèmes spécialisés et qui, sans les dispositions favorables du droit interne, n'auraient aucune possibilité d'exister. Le pouvoir des autorités dépasse dans ces conditions le rôle de pourvoyeur de fonds et agit directement sur ce mode d'expression en disposant de la faculté de l'orienter suivant des choix qu'il pourrait imposer par le biais précisément de l'octroi ou non, de l'acceptation ou du refus, des avantages fiscaux et postaux. La possibilité d'être dispensé de certaines taxes (et non de recevoir des subventions) est ainsi conditionnée par le contenu même de la publication, qui se trouve soumise au contrôle de la CPPAP. Par ce contrôle, les pouvoirs publics s'immiscent directement dans le contenu des articles publiés dans la revue et portent indiscutablement atteinte à la liberté d'expression.

La requérante soutient que la circonstance que le droit interne prévoit des dispenses de taxes n'est pas suffisante pour autoriser l'Etat à imposer aux auteurs le sens et le contenu de leurs articles. D'autres publications dans le même domaine sont dispensées de payer ces taxes ; le refus litigieux en l'espèce vise à exercer une pression pour conduire à entrer dans le schéma imposé aux autres éditeurs et accepté par eux. La requérante en conclut que l'article 10 de la Convention s'applique et que l'exception du Gouvernement doit être rejetée.

Sur le fond, elle souligne que le sens profond de l'avis négatif de la CPPAP est qu'elle ne pourrait bénéficier des avantages fiscaux et postaux que si le contenu de ses publications correspondait à un type d'informations officielles bien déterminé qui ne soit pas contraire à la politique de l'Etat en matière de santé. Et ce, alors même que les articles publiés sont scientifiquement documentés et rédigés par des spécialistes reconnus et que

la CPPAP n'a pas les qualifications nécessaires pour juger de leur contenu. Sans doute, les allègements fiscaux ne sont pas une condition pour la liberté d'expression mais la question est autre. Ce qui est en jeu, c'est un système d'allègement fiscal institué par l'Etat qui a, par lui-même, donné naissance à une forme de presse sans autres ressources ni possibilités de financement que cet allègement. Cette presse n'a cependant nullement entendu aliéner sa liberté d'expression en contrepartie de cet allègement. La requérante critique l'appréciation de la commission qui se fait uniquement au regard du contenu des articles, ce qui serait la preuve de l'existence d'une limite à la liberté d'expression. Quand bien même la publication d'un nouveau titre s'avèrerait possible, c'est la démonstration que l'Etat, qui a refusé les avantages litigieux, l'aurait autorisée à publier un autre titre, au seul motif qu'il correspondrait au contenu souhaité par la CPPAP. De ce fait, il y a ingérence dans le contenu des publications.

La requérante poursuit en affirmant que l'ingérence est prévue par de simples décrets codifiés dans le code général des impôts et le code de la poste. Dès lors que la liberté d'expression a en droit interne valeur constitutionnelle, le Gouvernement ne saurait se prévaloir de simples décrets pour faire échec à ladite norme. En tout état de cause, la requérante affirme que les dispositions desdits codes ne l'autorisent pas à s'immiscer dans la diffusion de revue en cause. La seule limite posée est que la diffusion ait un caractère général. Or, ce caractère ne peut être dénié aux articles litigieux dès lors qu'ils constituent le point de vue de spécialistes de renommée internationale dans leur domaine.

Sur la légitimité de l'ingérence, la requérante soutient qu'il est inexact de dire que le contenu des publications serait dangereux pour la santé. Aucune incitation à l'abandon des thérapies classiques ne figure dans les publications d'une part, les articles sont rédigés par des spécialistes confirmés d'autre part. La requérante souligne que la revue ne vise pas à critiquer la médecine conventionnelle et que les recherches faites par les spécialistes, par exemple sur les vertus de la vitamine C, donnent des avis qui peuvent ne pas être partagés mais cela est l'essence même de la liberté d'expression dans une société démocratique. Le fait que d'autres moyens de diffusion existent ne peut entrer en ligne de compte dès lors qu'il n'appartient pas à l'Etat de décider des modes de publication que doit choisir l'auteur d'une publication ; au demeurant cela démontre bien, selon la requérante, que l'Etat entendait lui interdire la publication sous forme de revue.

A propos des obligations positives développées par le Gouvernement, la requérante précise qu'elle ne revendique pas un avis positif de la CPPAP lui donnant la possibilité de solliciter les avantages postaux et fiscaux. Ce qu'elle conteste, c'est le procédé qui consiste à instituer un système qui aboutit à octroyer des avantages mais soumet le bénéfice de ce système au renoncement à toute liberté d'expression, en mettant en place une

commission, dont l'Etat contrôle totalement les décisions, pour décider si les articles publiés par le candidat conviennent ou non à la ligne officielle en matière de publication médicale.

3. *Appréciation de la Cour*

a) Sur l'applicabilité de l'article 10 de la Convention et sur l'existence d'une ingérence dans l'exercice par la société requérante des droits reconnus par cette disposition

A propos de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Gouvernement, la Cour 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. La question de l'existence d'un « droit » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention à propos d'une procédure faisant suite à un refus d'accorder les aides publiques à la presse dont il est question dans la présente affaire a été examinée par la Cour dans l'arrêt *Editions Periscope c. France* du 26 mars 1992 (série A n° 234-B). Toutefois, dans cette affaire, la société requérante n'avait pas introduit de recours contre le refus de la CPPAP mais un recours indemnitaire tendant à la réparation du dommage que l'Etat aurait causé du fait du refus d'octroyer ces avantages. Elle n'ignore pas non plus que l'inscription sur les registres de la CPPAP ne constitue pas une obligation pour faire paraître une publication de presse. *A fortiori*, la perte du certificat ne remet pas en cause le droit de parution de la publication.

Toutefois, la Cour observe que le fondement de l'aide à la presse trouve son siège dans la protection du pluralisme, nécessaire à toute société démocratique. Ce qui est en cause en la présente espèce, c'est le refus de la CPPAP de renouveler le certificat de la requérante lui permettant de continuer à bénéficier de subventions, refus qui se fonde sur le défaut d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée, alors même qu'elle bénéficiait de ces aides auparavant. 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, 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 (au moins jusqu'à la parution de la nouvelle revue « santé pratique » en 2002) 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 (arrêt *News Verlags GmbH & Co.KG c. Autriche*, n° 31457/96, 11 janvier 2000, §§ 39-40).

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.

b) Sur la compatibilité de cette ingérence avec la Convention

Pareille ingérence enfreint la Convention si elle ne remplit pas les exigences du paragraphe 2 de l'article 10. Il convient donc d'examiner si elle était prévue par la loi, tournée vers l'un ou plusieurs des buts légitimes énoncés dans ce paragraphe, et « nécessaire dans une société démocratique ».

Après avoir rappelé que le terme « loi » au sens de la jurisprudence de la Cour est entendu dans son acception « matérielle » et non « formelle » et inclut les textes de rang infra-législatif, la Cour considère que l'ingérence était « prévue par la loi », en l'occurrence le décret du 20 novembre 1997. Quant au but légitime, elle relève que la CPPAP, dans sa décision du 17 janvier 2000, puis le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 30 mars 2001, ont estimé que les publications litigieuses présentaient un danger au regard de la santé publique en raison des informations médicales non vérifiées qui y étaient relatées. La Cour est convaincue que la mesure de retrait du certificat visait la « protection de la santé publique », voire celle des « droits d'autrui », à savoir le droit des malades, au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

Reste à déterminer si l'ingérence était nécessaire, dans une société démocratique au sens de cette disposition. Les principes fondamentaux concernant cette question sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour et ont été résumés comme suit :

« i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui (...) appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (...)

ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence

litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (...) Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (...) » (*Hertel c. Suisse*, arrêt du 25 août 1998, Recueil 1998-VI, § 46).

Afin d'examiner si, en l'espèce, la mesure litigieuse était proportionnée au but poursuivi, il revient à la Cour de mettre en balance les exigences de protection de la santé publique par rapport à la liberté d'expression de la requérante.

La publication litigieuse soulève des questions graves d'intérêt public concernant la santé humaine puisqu'elle propose des schémas thérapeutiques pour le traitement d'affections graves comme par exemple le cancer ou l'hypertension artérielle. A cet effet, elle adopte une démarche critique des problèmes de santé et des thérapies traditionnelles et informe les lecteurs sur ce qu'elle appelle les thérapies alternatives en jetant, comme l'affirme le Conseil d'Etat, un discrédit sur les thérapies traditionnelles (voir, *a contrario*, l'absence d'intérêt général d'un article relatant les bienfaits de la médecine naturelle sur une patiente, *J. c. Germany*, n° 21554/93, décision de la Commission du 31 août 1994). En cela, la Cour ne saurait dénier à la requérante le niveau de protection accordé à la presse au titre de l'article 10. Elle a en effet considéré qu'il existe un intérêt général à autoriser de petits groupes militants en dehors du courant dominant à contribuer à un débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général comme la santé (arrêt *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, 15 février 2005, § 89). Elle a précisé également que « peu importe que l'opinion dont il s'agit est minoritaire et qu'elle peut sembler dénuée de fondement : dans un domaine où la certitude est improbable, il serait particulièrement excessif de limiter la liberté d'expression à l'exposé des seules idées généralement admises » (*Hertel précité*, § 50). Quant à l'impact de la diffusion des publications litigieuses, il convient de relever que la revue « Vérités santé pratique » est diffusée auprès d'abonnés (peu nombreux) et qu'elle touche un lectorat spécifique si bien que l'effet des idées qui y sont exposées mérite d'être relativisé (*ibidem*, § 49).

Cela étant, pour peser les intérêts en présence, la Cour doit déterminer la gravité de l'atteinte portée par le non-renouvellement du certificat d'inscription ouvrant droit au bénéfice des aides à la presse. A cet égard, elle rappelle que la perte du certificat ne remet pas en cause le droit de parution de la publication. Le Gouvernement affirme que la requérante n'est pas privée de sa liberté d'expression du fait du retrait des aides publiques dès lors qu'elle peut diffuser ses informations par d'autres moyens, comme internet, mais aussi parce qu'elle a poursuivi la publication de celles-ci dans une revue intitulée « santé pratique » au courant de l'année 2002. Il importe

de relever que la requérante n'a répondu que de manière vague à la question de savoir quelles sont les conséquences de l'ingérence qu'elle dénonce. Elle ne conteste pas cependant avoir pu poursuivre ultérieurement la publication sous un autre titre et par d'autres moyens. Et de ce point de vue, la Cour reconnaît, avec le Gouvernement, que la continuation de la diffusion des opinions de la requérante atténue l'ingérence dont il est question.

Surtout, la Cour a souvent noté que l'article 10 de la Convention ne garantit pas une liberté d'expression sans aucune restriction. La garantie que l'article 10 offre aux journalistes en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique (*Bladet Tromsø et Stensaas c Norvège* [GC], n° 21980/03, § 59, CEDH 1999-III) ; la même règle de droit doit s'appliquer aux autres personnes qui s'engagent dans le débat public (*Steel et Morris* précité, § 90).

En l'espèce, les informations étaient jugées dangereuses dans la mesure où des schémas thérapeutiques non validés en l'état actuel des connaissances scientifiques étaient proposés pour le traitement d'affections graves comme le cancer ou l'hypertension artérielle. La question de savoir si ces informations mettent en péril la santé des individus ne relève pas de la compétence de la Cour. Qu'elles soient en revanche jugées par les autorités internes comme jetant un discrédit sur les thérapies traditionnelles mises en œuvre dans le traitement d'affections graves car non vérifiées scientifiquement, et partant d'une qualité qui prête à controverse, lui suffit pour considérer que les motifs fournis par les autorités nationales pour justifier l'ingérence étaient pertinents et suffisants.

La Cour ajoute que si rien n'interdit la diffusion d'informations qui heurtent, choquent ou inquiètent « dans des domaines où la certitude est improbable » (*Hertel* précité), c'est à la condition de les exposer de manière nuancée (*ibidem*, § 48), ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Eu égard à ce qui précède, la Cour est d'avis qu'il y eu un rapport de proportionnalité raisonnable entre les restrictions au droit de la requérante à la liberté d'expression ayant résulté du retrait des aides publiques à la presse et le but légitime poursuivi. Elle conclut que le grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement conformément à l'article 35 §§ 1 et 3 de la Convention.

2. La requérante se plaint d'une discrimination et invoque l'article 14 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) les opinions politiques ou toutes autres opinions (...) ou toute autre situation. »

La Cour relève que la requérante n'a pas soulevé ce grief devant le Conseil d'Etat. Elle en déduit qu'elle n'a pas satisfait à la règle de

l'épuisement des voies de recours internes sur ce point et rejette le grief conformément à l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président