

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 2200964

SAS PUBLIHEBDOS

Mme Maud d'Elbreil
Rapporteuse

Mme Cheffi Brenner Adanlété
Rapporteuse publique

Audience du 19 janvier 2023
Décision du 9 février 2023

53
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(7ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 15 février 2022, le 9 mars 2022 et le 11 mai 2022, la SAS Publihebdos, représentée par Me Vidal, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 16 décembre 2021 du préfet de la Savoie en tant qu'il a refusé d'inclure le service de presse en ligne « actu.fr », édité par elle, dans la liste des services de presse habilités à publier des annonces judiciaires et légales pour le département de la Savoie pour l'année 2022 ;

2°) d'annuler la décision de rejet adoptée par le préfet de la Savoie le 16 décembre 2021 à l'encontre de la demande d'habilitation du service de presse en ligne « actu.fr » à publier des annonces judiciaires et légales pour le département de la Savoie pour l'année 2022, ensemble la décision explicite de rejet de son recours gracieux du 10 février 2022 ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Savoie de prendre un nouvel arrêté inscrivant le service de presse en ligne « actu.fr » sur la liste des services de presse habilités à publier des annonces judiciaires et légales pour le département de la Savoie pour l'année 2022 ou, à titre subsidiaire, de procéder à un nouvel examen de sa demande, le tout dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a qualité pour agir ;
- les services préfectoraux n'ont pas respecté l'exigence d'une analyse détaillée de son dossier de candidature posée par les lignes directrices du ministère de la culture du 8 octobre 2021 ;
- le site « actu.fr » respecte les conditions légales prévues par l'article 2 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 ;
- les décisions attaquées sont entachées d'erreur de fait et d'erreur d'appréciation dès lors que le site diffuse, au travers de sa publication « actuSavoie », près de deux articles par jour dédiés au département de la Savoie ;
- elles sont discriminatoires compte tenu du nombre d'articles publiés par les autres journaux figurant sur la liste des services de presse habilités à publier des annonces judiciaires et légales
- elles méconnaissent le principe d'égalité ;
- les décisions attaquées sont entachées d'erreur de qualification juridique des faits compte tenu du volume substantiel publié, du caractère original des informations publiées, et de l'accessibilité des informations relatives à la Savoie, critère au demeurant non prévu par la loi.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 avril 2022 et le 13 juin 2022, le préfet de la Savoie conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la SAS Publihebdo ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 8 juillet 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 septembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales ;
- la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises ;
- le décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019 relatif aux annonces judiciaires et légales ;
- les lignes directrices 2021 portant sur les annonces judiciaires et légales publiées le 8 octobre 2021 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme d'Elbreil, conseillère,
- les conclusions de Mme Brenner Adanlété, rapporteure publique,
- les observations de Me Vidal, représentant la société Publihebdo,
- et les observations de Mme A..., représentant le préfet de la Savoie.

Considérant ce qui suit :

1. La SAS Publihebdo, qui exerce une activité d'édition et de publication d'hebdomadaires locaux d'information, a créé en 2017 le site internet « actu.fr », service de

presse en ligne qui regroupe des articles publiés dans la presse hebdomadaire régionale papier et dans ses titres locaux de presse en ligne. Le 3 novembre 2021, elle a sollicité l'autorisation de publier, pour l'année 2022, des annonces judiciaires et légales pour le département de la Savoie. Le 16 décembre 2021, le préfet de la Savoie a pris un arrêté portant liste des journaux habilités à publier de telles annonces pour l'année 2022. La société requérante ne figurant pas sur cette liste, elle demande au tribunal l'annulation de cet arrêté. En outre, par une décision du 16 décembre 2021, le préfet de la Savoie a pris à l'encontre de la société une décision individuelle de refus d'habilitation à publier des annonces judiciaires et légales. Enfin, par une décision du 10 février 2022, le préfet de la Savoie a rejeté le recours gracieux formé par la société. Cette dernière demande également au tribunal l'annulation des décisions du 16 décembre 2021 et du 10 février 2022.

Sur la légalité externe :

2. Selon les lignes directrices 2021 sur les annonces judiciaires et légales, publiées le 8 octobre 2021 sur le site internet du ministère de la culture, les services préfectoraux sont invités à apprécier le caractère original et substantiel des informations dédiées au département « *en analysant de manière détaillée l'ensemble des dossiers de candidature* ». Si la requérante se prévaut de ces dispositions, il ne ressort pas des pièces du dossier que sa demande n'aurait pas fait l'objet d'un tel examen détaillé.

Sur la légalité interne :

3. Aux termes de l'article 1 de la loi du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales : « *Dans chaque département, et sauf pour les annonces devant paraître au Journal officiel de la République française ou à ses annexes, les annonces exigées par les lois et décrets seront insérées, à peine de nullité de l'insertion, nonobstant les dispositions contraires de ces lois et décrets, dans une publication de presse ou un service de presse en ligne, au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse au choix des parties, remplissant les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi. / (...)* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « *Les publications de presse et services de presse en ligne d'information générale, judiciaire ou technique sont inscrits de droit sur la liste prévue ci-dessous sous les conditions suivantes : / 1° Être inscrits à la commission paritaire des publications et agences de presse ; / 2° Ne pas avoir pour objet principal la diffusion de messages publicitaires ou d'annonces. Un décret précise les conditions dans lesquelles ce critère est apprécié ; / 3° Être édité depuis plus de six mois ; / 4° Comporter un volume substantiel d'informations originales dédiées au département et renouvelées sur une base au moins hebdomadaire ; / 5° Pour les publications imprimées : justifier d'une diffusion atteignant le minimum fixé par décret, en fonction de l'importance de la population du département ; / 6° Pour les services de presse en ligne : justifier d'une audience atteignant le minimum fixé par décret, en fonction de l'importance de la population du département. / La liste des publications de presse et services de presse en ligne susceptibles de recevoir les annonces légales dans le département est fixée chaque année au mois de décembre pour l'année suivante, par arrêté du préfet. / Ils publient les annonces judiciaires et légales au tarif fixé en application de l'article 3. ».*

4. Aux termes du II des lignes directrices 2021 relatives aux annonces judiciaires et légales : « *Les conditions cumulatives requises pour l'inscription d'un service de presse en ligne (SPEL) sur la liste préfectorale des supports habilités à publier des AJL sont les suivantes : / (...)* / 4° *Comporter un volume substantiel d'informations générales, judiciaires ou techniques originales dédiées au département et renouvelées sur une base au moins hebdomadaire / Ne*

peuvent faire l'objet d'une habilitation à publier des AJL dans le département que les SPEL comportant un volume substantiel d'informations originales dédiées à ce même département et renouvelées au moins une fois par semaine. Il appartient à l'éditeur de fournir, par tout moyen lisible et vérifiable (copies d'écran notamment), les éléments qui permettront aux services préfectoraux d'apprécier le volume suffisant d'informations consacrées, de manière hebdomadaire, à l'information générale, judiciaire ou technique du département. / L'éditeur devra également fournir l'adresse URL ou le nom du SPEL et, dans le cas d'un SPEL dont l'accès est payant, un identifiant de connexion permettant aux services préfectoraux de se connecter au service. / S'il n'est bien sûr pas possible de déterminer un nombre minimal d'articles, les services préfectoraux doivent s'assurer que le volume d'informations consacrées au département soit suffisamment abondant au regard de l'actualité départementale et de l'offre éditoriale qu'il est possible d'attendre de la presse dans le département. Les services préfectoraux sont invités à apprécier ce caractère original et substantiel en fonction de la catégorie de presse habilitable à laquelle appartient le titre sollicitant l'habilitation (presse d'informations générales, judiciaires ou techniques), en analysant de manière détaillée l'ensemble des dossiers de candidature. / Par ailleurs, les contenus à prendre en compte sont uniquement ceux consacrés au département ou de niveau infra-départemental. Ces contenus doivent également être des contenus d'informations générales, judiciaires ou techniques, tout autre type de contenu ne devant pas faire l'objet d'une prise en compte par les services préfectoraux. / Les éléments mentionnés ci-dessus doivent couvrir une période minimale de 7 semaines précédant la demande d'inscription pour permettre d'apprécier la régularité et le volume des informations consacrées au département. / (...) ».

5. Il résulte des dispositions précitées, dont les travaux parlementaires mentionnent qu'elles ont pour premier objectif d'ouvrir aux services de presse en ligne l'habilitation à publier des annonces judiciaires et légales, que l'administration doit apprécier le caractère substantiel du volume d'informations générales, judiciaires ou techniques originales publiées, ces informations devant être dédiées au département et renouvelées sur une base au moins hebdomadaire.

6. Pour la mise en œuvre de ces dispositions, l'appréciation de la condition tenant au volume substantiel d'informations originales, si elle n'autorise pas l'administration à évaluer la qualité de l'information communiquée, fait obstacle à l'inverse à ce que l'administration se borne à un recensement exclusivement quantitatif des articles mis en ligne. Il appartient à l'administration de tenir compte également du contenu de l'information diffusée, indépendamment de sa pertinence ou de sa valeur, pour s'assurer de l'existence d'un traitement journalistique propre de cette information. Tel n'est pas le cas, notamment, d'articles se bornant à relater des informations strictement factuelles sans mise en perspective ni analyse, ou qui ne seraient que la reprise d'une dépêche de presse ou d'un communiqué de presse diffusé par un tiers.

7. En outre, il résulte des lignes directrices précitées que l'administration doit apprécier le critère du volume d'informations en fonction de l'actualité départementale et de l'offre éditoriale qu'il est possible d'attendre de la presse dans le département, ainsi que de la catégorie de presse habilitable à laquelle appartient le titre sollicitant l'habilitation.

8. Par ailleurs, la demande du service de presse en ligne doit fournir des informations sur le volume substantiel d'informations originales sur une période minimale de sept semaines, ce qui n'interdit pas à l'administration de prendre en compte les données dont elle disposerait sur une période plus longue, en particulier lorsque les caractéristiques locales ou la catégorie de presse à laquelle appartient le demandeur le justifient.

9. Enfin, le caractère hebdomadaire du renouvellement de l'information doit s'entendre au sens calendaire et non sur une période glissante de sept jours.

10. Au cas d'espèce, il ressort des pièces du dossier, en premier lieu, que le site internet d'information « actu.fr » dispose d'une page d'information dédiée au département de la Savoie. La société requérante produit un procès-verbal de constat d'huissier du 23 décembre 2021 selon lequel, au cours de la période de sept semaines précédant sa demande, soit du 13 septembre 2021 au 30 octobre 2021, le site « actu.fr » a publié, sur sa page dédiée à la Savoie, 73 articles. Ce nombre apparaît relativement faible au regard, d'une part, de l'actualité départementale et, d'autre part, du caractère généraliste de la page dédiée à la Savoie du service de presse en ligne « actu.fr ». En outre et surtout, le contenu même des articles, tel qu'il ressort des pièces du dossier, ne révèle pas, pour la grande majorité d'entre eux, un traitement journalistique de l'information. Dans ces circonstances, le préfet de la Savoie a pu, à bon droit, estimer que la page dédiée à la Savoie du site « actu.fr » ne publiait pas un volume substantiel d'informations originales dédiées à la Savoie. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation doit être écarté, ainsi que celui tiré d'une erreur de fait. En outre, dès lors que l'une des conditions prévues par le 4° des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955 n'est pas remplie, la circonstance que les autres conditions seraient réunies est sans incidence sur la légalité des décisions attaquées.

11. En deuxième lieu, la requérante se prévaut de la situation de plusieurs autres services de presse en ligne qui figurent dans l'arrêté du 16 décembre 2021 et soutient qu'elle aurait été victime d'une discrimination. Toutefois, elle ne se prévaut d'aucune caractéristique intrinsèque qui aurait conduit à l'exclure de la liste, de sorte qu'aucune discrimination n'a pu être commise.

12. En troisième lieu, la société Publihebdos soutient que le principe d'égalité aurait été méconnu dans la mesure où le « Journal du bâtiment et des travaux publics en Rhône-Alpes », qui figure dans la liste des journaux habilités à publier des annonces judiciaires et légales, n'a publié que 41 articles relatifs au département sur la période du 12 septembre 2021 au 30 octobre 2021, contre 73 articles la concernant. Toutefois, outre que, comme il a été dit, la condition du volume substantiel ne s'apprécie par uniquement d'un point de vue quantitatif, ce service de presse en ligne est spécialisé dans la publication d'informations relatives au secteur du bâtiment, informations techniques particulières et présentant une offre plus limitée que dans le secteur de l'information générale. Dès lors que les deux services de presse en ligne publient dans des secteurs différents, et ne présentant pas le même intérêt, le préfet de la Savoie a pu considérer que les publications de ce journal, eu égard à son objet, présentaient un volume substantiel dédié au département de la Savoie. Par ailleurs, à supposer que les journaux « La Savoie » et « L'Essor Savoyard » puissent être considérés comme appartenant à la même catégorie de presse que la société requérante et aient publié quelques articles de moins ou un nombre identique d'articles, les éléments produits ne permettent pas de conclure que les journaux seraient dans une situation identique s'agissant du traitement journalistique de l'information. Enfin, s'agissant du service de presse en ligne « La vie Nouvelle », les éléments produits, postérieurs aux décisions attaquées, sont sans incidence sur sa légalité. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que le principe d'égalité aurait été méconnu.

13. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la société Publihebdos doit être rejetée.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Publihebdos est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Publihebdos et au ministre de la culture.

Copie en sera délivrée au préfet de la Savoie.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. L'Hôte, président,
M. Heintz, premier conseiller,
Mme d'Elbreil, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 février 2023.

La rapporteure,

Le président,

M. D'ELBREIL

V. L'HÔTE

La greffière,

L. ROUYER

La République mande et ordonne au ministre de la culture en ce qui le 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.