

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N° 2200788**

---

**SAS PUBLIHEBDOS**

---

Mme Maud d'Elbreil  
Rapporteure

---

Mme Cheffi Brenner Adanlété  
Rapporteure 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 enregistrée le 8 février 2022, la SAS Publihebdos, représentée par Me Vidal, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 décembre 2021 du préfet de l'Isère 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 l'Isère pour l'année 2022 ;

2°) d'annuler la décision de rejet adoptée par le préfet de l'Isère le 15 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 l'Isère pour l'année 2022, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux du 22 décembre 2021 ;

3°) d'enjoindre au préfet de l'Isère 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 l'Isère 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 5 000 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 « actuGrenoble », près de quatre articles par jour dédiés au département de l'Isère ;
- le préfet n'a pas de pouvoir d'appréciation sur la qualité des informations diffusées par elle pour le département de l'Isère, la décision prise sur recours gracieux étant à ce titre entachée d'erreur de droit.

Par une ordonnance du 27 décembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au même jour, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Le préfet de l'Isère a présenté un mémoire en défense enregistré le 18 janvier 2023, qui n'a pas été communiqué.

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 Publihebdos,
- les observations de Mme B..., secrétaire générale, représentant le préfet de l'Isère.

Considérant ce qui suit :

1. La SAS Publihebdos, 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 l'Isère. Le 15 décembre 2021, le préfet de l'Isère 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 tant qu'elle n'y a pas été incluse. En outre, par une décision du 15 décembre 2021, le préfet de l'Isère 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 22 décembre 2021, il a rejeté le recours gracieux formé par la société. Cette dernière demande également au tribunal l'annulation des décisions du 15 décembre 2021 et du 22 décembre 2021.

#### Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, 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 et en premier lieu, la décision du 22 décembre 2021 prise sur recours gracieux mentionne un nouveau motif de refus, tiré de la qualité insuffisante du contenu publié par le journal. Toutefois, en imposant un « apport éditorial correspondant à des exigences élevées d'informations relatives aux spécificités du département », des « articles creusés ou de dossiers thématiques dédiés aux sujets départementaux », le préfet de l'Isère a porté une appréciation sur la valeur des informations publiées et a ajouté à la loi un critère non prévu par les dispositions précitées, de sorte qu'il a entaché sa décision d'erreur de droit.

11. En deuxième lieu, ainsi qu'il a été dit, il ressort des pièces du dossier que la société requérante dispose d'une page de son service de presse en ligne « actu.fr » dédiée à l'actualité du département de l'Isère et de la ville de Grenoble. Si le préfet de l'Isère a considéré, toujours dans sa décision du 22 décembre 2021 prise sur recours gracieux, que la société avait recours à une rédaction purement nationale et utilisait des procédés d'identification géographique par le biais de « tag » sur certains articles, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette identification conduirait à orienter vers la page dédiée à l'Isère du site « actu.fr » des publications ne relevant pas de ce département. En outre, le préfet ne conteste pas l'affirmation de la société selon laquelle deux de ses journalistes, dont les cartes de presse sont produites à l'instance, seraient affectés spécifiquement au département de l'Isère. Dès lors, ce dernier motif est entaché, sur ce point, d'erreur d'appréciation.

12. Toutefois, le préfet de l'Isère s'est également fondé sur un troisième motif pour rejeter la demande de la société de l'Isère tiré de l'absence de volume substantiel d'informations originales en lien avec le département. Sur ce point, il ressort des pièces du dossier que le site internet d'information « actu.fr » dispose d'une page d'information dédiée au département de l'Isère. La société requérante produit des copies d'écran des pages de ce site faisant apparaître les titres d'articles concernant le département, et fait valoir que sur une période de sept semaines, 188 articles relatifs au département de l'Isère ont été publiés, soit une moyenne de 3,8 articles par jour pour 49 jours. Toutefois, comme il a été dit, les documents produits permettent seulement de connaître le titre des articles, la société requérante ne produisant aucun élément sur le contenu même de ces articles. Or, ces éléments, s'ils permettent d'établir une certaine régularité dans la publication d'informations dédiées au département de l'Isère et s'ils justifient du volume d'information mise en ligne d'un point de vue quantitatif, ne permettent pas de vérifier l'existence d'un traitement journalistique de l'information délivrée. Dès lors, au vu des seules pièces versées à l'instance, la société Publihebdo ne produit pas d'éléments permettant de remettre en cause l'appréciation portée par le préfet de l'Isère sur le caractère substantiel du volume d'informations publiées. Par suite, elle n'est pas fondée à soutenir que la décision serait entachée d'erreur de fait ou d'erreur d'appréciation. 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.

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

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société Publihebdo 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 l'Isère.

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.