

Lignes directrices relatives aux modalités d'inscription sur la liste départementale des publications de presse et services de presse en ligne susceptibles de recevoir les annonces légales

Formulaires annexés :

- 1. – Formulaire de demande et attestation sur l'honneur – Publication de presse
- 2. – Formulaire de demande et attestation sur l'honneur – Service de presse en ligne

Textes applicables :

- Loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales, modifiée en dernier lieu par l'article 3 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ;
- Loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse ;
- Décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse ;
- Décret n° 2012-1547 du 28 décembre 2012 relatif à l'insertion des annonces légales portant sur les sociétés et fonds de commerce dans une base de données numérique centrale ;
- Décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019 relatif aux annonces judiciaires et légales ;
- Arrêté du 21 décembre 2012 modifié relatif au tarif annuel et aux modalités de publication des annonces judiciaires et légales.

Le ministre de la culture à mesdames et messieurs les préfets et représentants de l'Etat.

La loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales a été modifiée par l'article 3 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (« loi PACTE »). Les modifications apportées ont pour objet :

- 1) L'ouverture aux services de presse en ligne (SPEL), au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, de l'habilitation à publier des annonces judiciaires et légales (AJL) à compter du 1^{er} janvier 2020 ;
- 2) La limitation de la surface (pour les publications imprimées) et du contenu (pour les services de presse en ligne) consacrés à la publicité et aux diverses annonces pour les titres souhaitant candidater à l'habilitation à publier des AJL ;
- 3) La suppression des habilitations par arrondissements.

Les présentes lignes directrices ont ainsi pour objet de guider les services préfectoraux, en charge de l'élaboration de la liste des supports habilités à publier des AJL dans chaque département, dans l'appréciation du respect, par les supports candidats à l'inscription, des critères législatifs et réglementaires présidant à l'habilitation.

Ces lignes directrices se substituent à la circulaire du 3 décembre 2015 relative aux modalités d'inscription des journaux autorisés à publier des annonces judiciaires et légales dans tous les départements et dans les collectivités d'outre-mer, qui est abrogée.

I. – Les conditions cumulatives requises pour l’inscription d’une publication de presse

Les conditions cumulatives requises pour l’inscription d’une publication de presse (*ie.* une publication imprimée) sur la liste préfectorale des supports habilités à publier des AJL sont les suivantes :

1° Être inscrit sur les registres de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)

Seules peuvent solliciter leur inscription sur la liste des supports habilités à publier des AJL les publications de presse justifiant de leur inscription sur les registres de la CPPAP. Ainsi, toute publication de presse sollicitant son habilitation à publier des AJL doit fournir un numéro d’inscription à la CPPAP en cours de validité. Ce numéro est composé de 10 caractères (4 chiffres, 1 lettre et 5 chiffres). Les 4 chiffres figurant au début du numéro signalent la date (mois et année) de fin d’agrément, ce qui permet aux services préfectoraux de vérifier si ce numéro est toujours valide au moment de la demande d’inscription sur la liste des supports habilités à publier des AJL. Ainsi, à titre d’exemple, une publication dont le numéro d’inscription à la CPPAP est le 0522 C 28512 dispose d’un agrément valable jusqu’au 31 mai 2022.

(A noter : cette condition n’est pas requise à Mayotte, Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.)

2° Ne pas avoir pour objet principal la diffusion de messages publicitaires ou d’annonces

En application des dispositions de l’article 1^{er} du décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019, une publication candidate ne peut consacrer plus de la moitié de sa surface à la publicité, aux annonces classées et aux annonces judiciaires et légales. Le respect de ce critère est apprécié par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), qui délivrera une attestation à l’éditeur ayant la même durée de validité que le numéro d’inscription à la CPPAP. Il appartient à l’éditeur de produire cette attestation lors de sa demande d’habilitation.

Si une publication candidate ne paraît manifestement plus respecter ce critère, les services préfectoraux sont invités à saisir la CPPAP, seule instance compétente pour procéder au réexamen de sa situation (*cf.* IV. – Contacts *infra*).

Toutefois, et à titre transitoire (*cf.* article 3 du décret précité), les publications inscrites sur les registres de la CPPAP (*cf.* 1° ci-dessus) dont la candidature sera examinée fin 2019 pour l’année 2020 sont réputées satisfaire à ce critère. Il est rappelé que jusqu’ici la surface maximale consacrée à la publicité, aux annonces classées et aux annonces judiciaires et légales était fixée aux deux tiers de la surface de la publication. L’ensemble des publications susceptibles de solliciter l’habilitation à publier des AJL feront l’objet d’un réexamen de leur situation par la CPPAP avant le 30 septembre 2020, permettant ainsi une pleine application de ce critère lors de l’examen des candidatures fin 2020 pour l’année 2021.

3° Être édité depuis plus de six mois

Pour être inscrite sur la liste préfectorale, une publication doit paraître sous une forme imprimée depuis plus de 6 mois.

Toutefois, une publication qui remplirait au mois de décembre toutes les conditions prévues par la loi, sauf celle de l’ancienneté, pourrait être portée sur l’arrêté préfectoral de fin d’année avec mention de la date à laquelle elle pourra effectivement commencer à publier des AJL. Si, à cette date, la publication ne remplissait plus l’une des conditions exigées, un arrêté modificatif devrait être pris pour la radier de la liste.

Une publication peut se trouver exceptionnellement dans l'impossibilité d'assurer la parution d'un ou deux numéros par an. Il appartient aux services préfectoraux de vérifier si les motifs invoqués par l'éditeur ne sont pas de nature à remettre en cause l'inscription sur la liste.

L'inscription d'une publication de presse issue de la fusion de plusieurs titres, dont au moins un est déjà inscrit sur la liste, ne sera pas subordonnée à une parution depuis plus de 6 mois si l'éditeur mentionne expressément, dans sa nouvelle publication de presse, les titres qu'il regroupe.

4° Comporter un volume substantiel d'informations générales, judiciaires ou techniques originales dédiées au département et renouvelées sur une base au moins hebdomadaire

Pour être habilitée, une publication de presse doit avoir une parution au maximum hebdomadaire et doit donc paraître au moins une fois par semaine.

De même, ne peuvent faire l'objet d'une habilitation à publier des AJL dans le département que les publications de presse comportant un volume substantiel d'informations originales dédiées à ce même département. Il appartient à l'éditeur de fournir 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.

En tout état de cause, il appartient à l'éditeur de fournir aux services préfectoraux les justificatifs de ces contenus en produisant *a minima* les 7 derniers numéros parus à la date de la demande d'inscription, pour permettre d'apprécier la régularité et le volume des informations consacrées au département.

Il convient de noter que la « loi PACTE » a supprimé le critère « être publiés dans le département » de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955. Il n'est donc plus possible pour une publication de se prévaloir de la seule localisation du siège social de son éditeur dans un département pour se voir habilitée à publier des AJL dans ce même département. Le critère du volume substantiel d'informations originales dédiées au département et renouvelées sur une base au moins hebdomadaire s'impose donc désormais à l'ensemble des publications candidates.

5° Justifier d'une diffusion atteignant le minimum fixé par décret

En application du 5° de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955 et de l'article 2 du décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019, une publication candidate à l'habilitation dans un département doit justifier d'une diffusion payante correspondant à une vente effective au public, au numéro ou par abonnement, au moins égale aux minima de diffusion de ce département fixés dans le tableau (colonne A) annexé au décret précité. (*A noter : les minima de diffusion payante sont fixés par arrêté du représentant de l'Etat, et non par décret, à Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.*)

La diffusion payante d'une publication de presse ne saurait être confondue avec son tirage. Ainsi, sont exclus des chiffres de diffusion payante les exemplaires distribués aux professionnels et auxiliaires de justice (dits « services réguliers ») en dehors des conditions habituelles de vente payante, ainsi que tous les exemplaires distribués gratuitement. De même, sont exclus de ces chiffres les invendus.

L'éditeur doit présenter à l'appui de sa candidature les chiffres de sa diffusion payante moyenne dans le département, sur les 6 derniers mois précédant sa demande. Ces chiffres doivent être certifiés, au choix de l'éditeur, soit par un organisme offrant la garantie de moyens d'investigation suffisants et notoirement reconnus comme tels, soit par un expert-comptable ou un commissaire aux comptes.

A noter : les minima de diffusion payante sont désormais fixés pour les seuls départements, les minima par arrondissement ayant été supprimés.

Toutefois, en application des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 4 du décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019 et à titre dérogatoire, une publication de presse ayant été habilitée à publier des AJL pour l'année 2019 dans au moins un arrondissement du département dans lequel elle candidate à l'habilitation pour l'année 2020, est réputée atteindre le minima de diffusion payante de ce même département. Cette publication doit toutefois justifier qu'elle atteint encore, au moment de sa demande, le minima de diffusion du ou des arrondissements dans le(s)quel(s) elle était habilitée en 2019. Pour rappel, ces minima de diffusion par arrondissement sont fixés par le décret n° 55-1650 du 17 décembre 1955 relatif aux annonces judiciaires et légales, dans sa version antérieure à son abrogation.

II. – Les conditions cumulatives requises pour l'inscription d'un service de presse en ligne (SPEL)

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 :

1° Être inscrit sur les registres de la CPPAP

Seuls peuvent solliciter leur inscription sur la liste des supports habilités à publier des AJL les SPEL justifiant de leur inscription sur les registres de la CPPAP. Ainsi, tout SPEL sollicitant son habilitation à publier des AJL doit fournir un numéro d'inscription à la CPPAP en cours de validité. Ce numéro est composé de 10 caractères (4 chiffres, 1 lettre et 5 chiffres). Les 4 chiffres figurant au début du numéro signalent la date (mois et année) de fin d'agrément, ce qui permet aux services préfectoraux de vérifier si ce numéro est toujours valide au moment de la demande d'inscription sur la liste des supports habilités à publier des AJL. Ainsi, à titre d'exemple, un SPEL dont le numéro d'inscription à la CPPAP est le 0321 Y 28512 dispose d'un agrément valable jusqu'au 31 mars 2021.

(A noter : cette condition n'est pas requise à Mayotte, Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.)

2° Ne pas avoir pour objet principal la diffusion de messages publicitaires ou d'annonces

Le respect de ce critère est d'ores et déjà apprécié par la CPPAP. En effet, et contrairement aux publications de presse (*ie.* les publications imprimées), l'inscription d'un SPEL sur les registres de la CPPAP (*cf.* 1° ci-dessus) emporte nécessairement le respect de ce critère (*cf.* 8° de l'article 1^{er} du décret du 29 octobre 2009 susvisé).

3° Être édité depuis plus de six mois

Pour être inscrite sur la liste préfectorale, un SPEL doit être édité depuis plus de 6 mois. Toutefois, un SPEL qui remplirait au mois de décembre toutes les conditions prévues par la loi, sauf celle de l'ancienneté, pourrait être porté sur l'arrêté préfectoral de fin d'année avec mention de la date à laquelle il pourra effectivement commencer à publier des AJL. Si, à cette date, le SPEL ne remplissait plus l'une des conditions exigées, un arrêté modificatif devrait être pris pour le radier de la liste.

L'inscription d'un SPEL issu de la fusion de plusieurs titres, dont au moins un est déjà inscrit sur la liste, ne sera pas subordonnée à une édition depuis plus de 6 mois si l'éditeur mentionne expressément, dans le nouveau SPEL, les titres qu'il regroupe.

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.

Les éléments mentionnés à l'alinéa 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° Justifier d'une audience atteignant le minimum fixé par décret

En application des dispositions de l'article 2 du décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019, il convient de distinguer deux cas distincts dans l'appréciation du critère de l'audience minimale mentionnée au 6° de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955 :

- le cas d'un SPEL justifiant d'une diffusion payante minimale ;
- le cas d'un SPEL justifiant d'une fréquentation minimale.

Il appartient au SPEL candidat d'indiquer aux services préfectoraux, dans le formulaire de candidature, s'il souhaite justifier d'une diffusion payante minimale (option 1) ou d'une fréquentation minimale (option 2). Ainsi, le fait d'avoir un accès payant n'impose pas nécessairement au SPEL candidat de justifier d'une diffusion payante minimale. A contrario, un SPEL offrant un accès entièrement gratuit à ses contenus ne sera bien sûr pas en capacité de justifier d'une telle diffusion payante minimale et devra justifier d'une fréquentation minimale.

a) Les SPEL justifiant d'une diffusion payante minimale

Un SPEL peut faire le choix de justifier d'une diffusion payante minimale au moins égale aux minima fixés, pour chaque département, dans la colonne A du tableau annexé au décret du 21 novembre 2019 précité. Le seuil à atteindre sera donc identique à celui qui s'impose aux publications de presse. (*A noter : les minima de diffusion payante sont fixés par arrêté du représentant de l'Etat, et non par décret, à Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.*)

Dans ce cas, l'éditeur doit présenter à l'appui de sa candidature le nombre moyen d'abonnements souscrits dans le département sur les 6 derniers mois précédant sa demande. Toutefois, la présentation du nombre moyen d'abonnement sur les seuls 3 derniers mois précédant la demande pourra être tolérée, à titre exceptionnel, pour la campagne menée en fin d'année 2019 pour l'habilitation en 2020.

Le nombre moyen d'abonnements doit être certifié, aux choix de l'éditeur du SPEL, soit par un organisme offrant la garantie de moyens d'investigation suffisants et notoirement reconnus comme tels, soit par un expert-comptable ou un commissaire aux comptes.

En application des dispositions de l'article 2 du décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019, la vente effective par abonnement doit être réalisée à un prix public ayant un lien réel avec les coûts. Le respect de ce critère est apprécié par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), qui délivrera une attestation à l'éditeur ayant la même durée de validité que le numéro d'inscription à la CPPAP. Il appartient à l'éditeur de produire cette attestation lors de sa demande d'habilitation.

Si un SPEL candidat ne paraît manifestement plus respecter ce critère, les services préfectoraux sont invités à saisir la CPPAP, seule instance compétente pour procéder au réexamen de sa situation (cf. IV. – Contacts *infra*).

Toutefois, et à titre transitoire (cf. 2^e alinéa de l'article 4 du décret précité), les SPEL inscrits sur les registres de la CPPAP (cf. 1^o ci-dessus) dont la candidature sera examinée fin 2019 pour l'année 2020 sont réputés satisfaire à ce dernier critère. L'ensemble des SPEL susceptibles de candidater à l'habilitation à publier des AJL feront l'objet d'un réexamen de leur situation par la CPPAP avant le 30 septembre 2020, permettant ainsi une pleine application de ce critère lors de l'examen des candidatures fin 2020 pour l'année 2021.

b) Les SPEL justifiant d'une fréquentation minimale

Un SPEL peut faire le choix de justifier d'une fréquentation minimale en lieu et place d'une diffusion payante minimale. Cette fréquentation minimale, mesurée en nombre de visites hebdomadaires, doit être au moins égale aux minima fixés, pour chaque département, dans la colonne B du tableau annexé au décret du 21 novembre 2019 précité. (*A noter : les minima de fréquentation sont fixés par arrêté du représentant de l'Etat, et non par décret, à Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.*)

Dans ce cas, l'éditeur doit présenter à l'appui de sa candidature le nombre moyen de visites hebdomadaires en provenance du département sur les 6 derniers mois précédant sa demande. Toutefois, la présentation du nombre moyen de visites hebdomadaires en provenance du département sur les seuls 2 derniers mois précédant la demande pourra être tolérée, à titre exceptionnel, pour la campagne menée en fin d'année 2019 pour l'habilitation en 2020.

Le nombre moyen de visites hebdomadaires doit être certifié par un organisme offrant la garantie de moyens d'investigation suffisants et notoirement reconnus comme tels. Ce chiffre ne pouvant, pour des raisons techniques, être certifié à un niveau infrarégional, l'éditeur doit présenter un chiffre certifié pour la région à laquelle appartient le département dans lequel il présente sa demande d'habilitation. Sur cette base, l'éditeur procède à la répartition du nombre moyen de visites hebdomadaires certifié pour la région entre l'ensemble des départements de cette dernière. Cette répartition, établie sous la responsabilité de l'éditeur, fait l'objet d'une attestation sur l'honneur de la part de ce dernier. Pour rappel, le fait de se faire délivrer indûment par une administration publique ou par un organisme chargé d'une mission de service public, par quelque moyen frauduleux que ce soit, un document destiné à constater un droit, une identité ou une qualité ou à accorder une autorisation est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (article 441-6 du code pénal).

L'éditeur d'un SPEL ayant fait le choix de justifier d'une fréquentation minimale doit indiquer dans sa demande d'habilitation la liste des départements de la région dans lesquels il candidate. Il adresse à chaque préfecture auprès de laquelle il candidate une copie de ses demandes d'habilitation dans les autres départements de la région.

Important : un même éditeur peut détenir un SPEL et une publication de presse, ceux-ci disposant d'un numéro d'inscription à la CPPAP distinct. Dans ce cas, l'éditeur doit solliciter une habilitation distincte pour son SPEL et pour sa publication de presse, qui seront chacun examiné par les services préfectoraux selon les règles propres à chaque support. Ainsi, l'habilitation de l'un de deux supports n'emporte pas automatiquement l'habilitation du deuxième support.

L'éditeur peut faire le choix de solliciter l'habilitation pour un seul de ses deux supports. Dans ce cas, celui de ces supports qui ne sera pas habilité ne pourra publier aucune AJL.

III. – La décision préfectorale

Chaque demande d'inscription doit faire l'objet d'un examen particulier. Lorsqu'ils le jugeront nécessaire, les services préfectoraux pourront solliciter l'avis du ministère de la culture (Direction générale des médias et des industries culturelles).

1° L'inscription

Au mois de décembre de chaque année, après avoir fixé la date limite de dépôt des candidatures et avoir indiqué cette date limite sur le site internet de la préfecture, le préfet détermine, par voie d'arrêté, la liste des supports habilités à recevoir des annonces judiciaires et légales pour l'année civile suivante. Cet arrêté est transmis avant le 31 janvier au ministère de la culture (cf. IV. – Contacts *infra*). Les services préfectoraux sont invités à rédiger un procès-verbal d'instruction des candidatures faisant apparaître, pour chaque titre candidat, les éléments permettant d'apprécier son respect de chacune des 5 conditions cumulatives prévues par l'article 2 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales et précisées par le décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019.

2° Le rejet de la demande d'inscription

Le rejet d'une demande d'inscription d'une publication de presse ou d'un SPEL est notifié à son éditeur par lettre recommandée avec accusé de réception. Le courrier de rejet est motivé et comporte les délais et voies de recours à disposition de l'éditeur.

3° La radiation de la liste

S'il s'avère qu'un support habilité à publier des AJL ne remplit plus, en cours d'année, les conditions exigées par la loi et ses textes d'application et explicitées par les présentes lignes directrices, un arrêté préfectoral est pris pour le radier de la liste des supports habilités à recevoir des AJL en application des dispositions de l'article 4 de la loi du 4 janvier 1955 précitée. Cette radiation est notifiée à l'éditeur de la publication de presse ou du SPEL concerné par lettre recommandée avec accusé de réception. Le courrier de radiation doit comporter les délais et voies de recours à disposition de l'éditeur.

IV. – Contacts

Pour toute information utile sur les présentes lignes directrices, les services préfectoraux pourront contacter la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture à l'adresse suivante : annonces-legales.dgmic@culture.gouv.fr

Dans les cas mentionnés *supra* où les services préfectoraux sont invités à saisir la CPPAP, celle-ci doit être contactée à l'adresse suivante : cppap@culture.gouv.fr