

L'exclusion du « Moniteur des travaux publics et du bâtiment » de la liste des journaux habilités à publier des annonces judiciaires ou légales n'est pas légalement justifiée

Lire les conclusions de :

Dominique Marginean-Faure

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 10LY00194 – Groupe Moniteur – 21 avril 2011 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Moniteur des travaux publics et du bâtiment, Journaux, Habilitation à publier des annonces judiciaires ou légales

Rubriques

Procédure

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ *Moniteur des travaux publics et du bâtiment, Arrêté préfectoral fixant la liste des journaux habilités à publier des annonces judiciaires ou légales, Edition départementale*

² Aux termes du 2° de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales, tous les journaux d'information générale, judiciaire ou technique sont inscrits de droit sur la liste des journaux habilités à publier les annonces légales et judiciaires dans le département à condition qu'ils soient « *publiés dans le département ou comporter pour le département une édition au moins hebdomadaire...* ».

³ Le groupe Moniteur contestait la décision du préfet du Rhône, prise sur avis conforme de la commission départementale consultative des annonces judiciaires, excluant « le Moniteur des travaux publics et du bâtiment » de la liste des journaux habilités à publier des annonces légales et judiciaires dans le département du Rhône pour l'année 2008. Or, si le « Moniteur des travaux publics et du bâtiment » constitue une publication nationale qui n'est pas seulement consacrée au département du Rhône et comporte relativement moins de rubriques rédactionnelles que d'autres publications du département, il présente, dans son édition hebdomadaire, un volume important d'informations techniques intéressant le département du Rhône, dans les secteurs notamment de la commande publique, de l'urbanisme, des travaux publics et de l'emploi. Ainsi, contrairement à ce qu'ont pu estimer la commission mentionnée ci-dessus et décider le préfet, le « Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment » présentait une édition départementale au sens de l'article 2 précité de la loi du 4 janvier 1955. La décision du préfet du Rhône était donc illégale.

Conclusions du rapporteur public

Dominique Marginean-Faure

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5840](https://doi.org/10.35562/alyoda.5840)

¹ La présente affaire vous conduira à vous pencher sur la procédure et les conditions à remplir pour publier des annonces judiciaires et légales.

² Pour pouvoir être considérés comme des publications d'annonces judiciaires et légales, les journaux doivent être inscrits sur une liste établie par une commission consultative. L'article 2 de la loi du 4 janvier 1955 dispose en effet : « *La liste est préparée chaque année au mois de décembre, en vue de l'année suivante, par une commission présidée par le préfet* ». *Cette liste des journaux susceptibles de recevoir les annonces légales est publiée par arrêté du préfet.* »

³ Tous les journaux d'information générale, judiciaire ou technique, inscrits à la commission paritaire des papiers de presse, et ne consacrant pas en conséquence à la publicité plus des deux tiers de leur surface et justifiant une vente effective par abonnements, dépositaires ou vendeurs, sont inscrits de droit sur cette liste sous 3 conditions : 1°- Paraître depuis plus de six mois au moins une fois par semaine ; 2° Etre publiés dans le département ou comporter pour le département une édition au moins hebdomadaire 3° Justifier d'une diffusion atteignant le minimum fixé par décret après avis de la commission, en fonction de l'importance de la population du département.

⁴ La commission présidée par le préfet est composée du président de la chambre départementale des notaires ou de son représentant et s'ils existent en nombre suffisants, de trois directeurs de journaux désignés par le préfet, dont au moins deux directeurs de journaux ou publications périodiques, susceptibles de recevoir les annonces légales. Depuis le 1^{er} juillet 1978, elle ne comprend plus le président de la chambre départementale des avoués ni, depuis le 1^{er} juillet 2004, le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département. Les directeurs de journaux, qui étaient minoritaires en 1955, composent désormais la majorité de cette commission.

⁵ Le Moniteur des Travaux publics et du bâtiment qui était habilité comme journal d'annonces légales dans le Rhône depuis 1980 n'a pas été inscrit sur la liste des journaux habilités au titre de l'année 2008 par arrêté du 28 décembre 2008.

⁶ Cette décision a été contestée par le Groupe Moniteur.

7 La commission départementale s'est à nouveau réunie le 25 janvier 2008. Par arrêté du 30 janvier 2008, le préfet du Rhône a publié la liste des journaux habilités pour 2008 sur laquelle ne figurait pas le « le Moniteur ».

8 Par courrier du 7 février suivant, le préfet lui a indiqué que la commission avait estimé que sa publication « Le moniteur des travaux publics et du bâtiment qui n'était pas publiée dans le Département du Rhône, ne justifiait pas d'une édition départementale au moins une fois par semaine car il ne présentait pas un volume suffisant d'informations concernant ce département. »

9 La société Groupe Moniteur a saisi le tribunal administratif de Lyon d'une demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 18 janvier 2008 fixant la composition de la commission départementale des annonces judiciaires et légales et de l'arrêté du 30 janvier 2008 fixant la liste de journaux habilités à publier les annonces légales et judiciaires dans le Département du Rhône en tant qu'il exclut le Moniteur des travaux publics et du Bâtiment.

10 Sa demande a été rejetée par un jugement du 17 novembre 2009 dont la société Groupe Moniteur relève appel. Elle demande l'annulation du jugement du tribunal et l'annulation de l'arrêté du 30 janvier 2008.

11 La société requérante présente trois moyens.

12 Les deux premiers nous semblent fondés.

13 En revanche le troisième, tiré de la violation des principes de la commande publique est inopérant et ne pourra qu'être écarté.

14 La société invoque un premier moyen tiré de la méconnaissance par la commission du principe d'impartialité consacré à l'article 13 du décret du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement des commissions administratives. Elle soutient que la commission consultative appelée à se prononcer sur sa demande était composée du préfet, du président de la chambre départementale des notaires, du responsable du développement des Petites Affiches Lyonnaises, du directeur général du progrès de Lyon et du directeur général du « Tout Lyon » et que les trois représentants de ces journaux étaient des personnes intéressées au sens de l'article 13 du décret de 2006.

15 L'article 13 du décret du 8 juin 2006 dispose : » *les membres d'une commission ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en est l'objet. La violation de cette règle entraîne la nullité de la décision prise suite de cette délibération lorsqu'il n'est pas établi que la participation du ou des membres intéressés est restée sans influence sur sa délibération* ».

16 La règle ainsi définie correspond au principe plus général d'impartialité auquel sont soumis les organes administratifs.

17 La jurisprudence fait principalement obstacle à ce qu'une personne directement concernée participe aux délibérations de l'organisme consulté : son impartialité serait compromise si elle avait un intérêt personnel à l'affaire évoquée, une animosité à l'encontre d'une personne concernée ou plus généralement si on pouvait lui reprocher un manque d'objectivité. CE 3 déc 1999 Didier, CE 27 octobre 1999 fédération française de football. Cet arrêt consacre l'impartialité en principe général du droit.

18 Selon le commissaire du gouvernement sous l'arrêt du CE « Sophie » *la partialité, c-a-d "l'existence d'un parti pris, peut emprunter deux formes : elle peut d'une part se manifester par l'expression préalable de l'opinion de celui qui va siéger ou résulter de ce que ce dernier est intéressé pour des raisons diverses à la décision qui sera prise. Elle peut d'autre part résulter indépendamment de tout parti pris exprimé de considérations organiques ou fonctionnelles : il s'agit alors de rechercher si la personne en cause ne présente pas un risque objectif de partialité et offre en apparence des garanties telle que tout doute légitime sur son impartialité soit exclu"*.

19 Ce principe d'impartialité est-il compatible avec la composition de la commission qui comprend majoritairement trois directeurs de journaux. Cette composition définie par la loi qui comprend des directeurs de journaux peut sembler heurter de front le principe d'impartialité rappelée par le décret de 2006.

20 Une première approche peut en effet conduire à conclure qu'une telle composition s'oppose au principe général du droit d'impartialité - les directeurs de journaux ayant dans tous les cas intérêt à - pour faire court - éliminer les concurrents. Il s'agirait d'une partialité institutionnelle, résultat de la majorité acquise au fil des réformes par les représentants de journaux.

21 Mais cette question n'est pas posée -aujourd'hui- vous n'êtes pas saisis d'une question de constitutionnalité de la loi de 1955.

22 Il faut se garder en la matière d'un examen trop rapide qui conduirait à exclure toute composition paritaire des commissions.

23 Or, la jurisprudence est plus nuancée et le respect du principe d'impartialité s'apprécie également au regard des pouvoirs des organismes. Ainsi autant pour les juridictions que les organismes administratifs investis d'un pouvoir de sanction, la jurisprudence exige-t-elle une impartialité tant subjective qu'objective, alors que pour les organismes administratifs simplement consultatifs exige-t-elle une impartialité subjective.

24 En l'espèce, l'avis rendu est un avis conforme qui lie le préfet quant à la liste à publier. CE 28 juin 1995 - Ministre de la Culture et de la communication.

25 Cependant, le pouvoir de la commission doit être relativisé dès lors que l'inscription est de droit pour les journaux qui remplissent des conditions qui sont essentiellement d'appréciation objective à l'exception de l'une d'entre elles.

26 Les pouvoirs de la commission nous semblent au final assez limités. Et compte tenu de ces éléments, il nous paraît que la participation des directeurs de journaux n'est pas en soi contraire au principe d'impartialité rappelée par le décret de 2006 mais cette composition implique le respect de certaines règles.

27 Reste l'examen au cas qui vous est soumis.

28 En l'espèce, il nous semble que le principe d'impartialité a été méconnu dès lors que les 3 représentants des journaux ont tout à la fois voté en faveur de l'habilitation du journal qu'il représentait et contre l'habilitation du journal « le Moniteur ». Juge et parties, le principe d'impartialité dans un tel cas, est violé de façon manifeste et le jugement doit être censuré sur le fondement de ce premier moyen.

29 Le deuxième moyen nous paraît également fondé.

30 La société soutient que c'est à tort que la commission a considéré que le Moniteur des travaux publics et du bâtiment ne remplissait pas la condition énoncée à l'article 2 de la loi de 1955 selon laquelle les journaux doivent être publiés dans le département ou comporter pour le Département une édition au moins hebdomadaire. - les autres conditions ne sont pas en débat.

31 Un journal est considéré comme ayant une édition départementale au regard de l'importance des informations consacrées au Département - voyez pour cette approche la circulaire n° 04486 du 30 novembre 1989.

32 Le tribunal pour écarter ce moyen a retenu que les informations concernant le Département du Rhône ne concernait qu'environ 2, 5% du volume du Moniteur. Cette appréciation toute relative ne nous a pas convaincu. La société requérante indique à juste titre que la notion de volume suffisant d'information ne doit pas être interprétée en proportion du volume de la publication. La notion de volume suffisant ne peut être interprétée qu'en termes chiffrés bruts.

33 La loi de 1955 si elle a été faite principalement pour soutenir la presse spécifiquement locale elle ne doit pas nuire à des journaux publiés sur l'ensemble du territoire national mais qui comportent un volume important d'informations propres à chaque Département.

34 Ce qui est le cas du Moniteur. Nous vous renvoyons à cet égard au
tableau de la société requérante dont les chiffres ne sont nullement
contestés.

35 Si vous nous suivez-vous annulerez le jugement et la décision du
30 janvier 2008.
Les conclusions à fin d'injonction au préfet du Rhône d'habiliter au
titre de l'année 2008 le Moniteur des travaux publics et du bâtiment
ont perdu tout objet.

36 Le Groupe Moniteur a demandé 15000 euros au titre de l'article
L761-1 du code de justice administrative. Nous vous proposons de lui
accorder 1500 euros, à la charge de l'Etat.

37 Par ces motifs, nous concluons :

- 38 - A l'annulation du jugement du tribunal administratif de Lyon
- 39 - A l'annulation de la décision du 30 janvier 200
- 40 - A la mise à la charge de l'Etat la somme de 1500 euros au titre des
frais exposés et non compris dans les dépens.
- 41 - Au rejet du surplus de la requête