

Annexe 1 Lignes directrices

Les supports habilités à recevoir des annonces légales (SHAL), qu'est-ce que c'est ?

La réglementation impose que certains événements liés à la vie des sociétés, des collectivités locales ou des particuliers fassent l'objet d'une annonce (dite « annonce légale ») dans un support habilité à recevoir des annonces légales (SHAL). C'est ainsi le cas, pour une société, lors de sa constitution, de la modification de ses statuts, etc. Certains marchés publics lancés par les collectivités locales doivent eux aussi faire l'objet d'une telle annonce. Enfin, pour les particuliers, c'est le cas lors d'un changement de nom pour motif légitime.

Les SHAL sont des publications de presse ou des services de presse en ligne qui ont été habilités par le préfet à publier ces annonces dans le département dans les conditions détaillées ci-après. Les annonces légales répondent à un véritable enjeu d'information et de transparence pour les citoyens, notamment en ce qui concerne la vie des entreprises et, plus largement, sur l'activité économique des acteurs sur le territoire. La liste des SHAL dans chaque département est accessible sur le portail Actulégaux (<https://actulegales.fr/>).

Habilitation à publier des annonces judiciaires et légales : mise à jour des lignes directrices en octobre 2023

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.

Attention : les lignes directrices et leurs formulaires annexés font l'objet d'une mise à jour en octobre 2023 pour la campagne d'habilitation menée fin 2023 pour l'année 2024.

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 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse ;
- Décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour application de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse ;
- Décret n° 2012-1547 du 28 décembre 2012 modifié 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 modifié relatif aux annonces judiciaires et légales.

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

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 0524 C 28512 dispose d’un agrément valable jusqu’au 31 mai 2024.

(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 1er 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).

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.

Il est précisé que l’obligation faite à une publication de presse d’être éditée depuis plus de six mois ne signifie pas que cette publication doit être inscrite sur les registres de la CPPAP depuis plus de six mois.

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.

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.

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'État, 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 couvrant les 6 meilleurs mois de l'année 2023. 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 par le décret n°2019-1216 du 21 novembre 2019 relatif aux annonces judiciaires et légales dont les mesures transitoires ont également expiré fin 2022.

Les seuils des minima de diffusion payante des publications de presse imprimée ont été abaissés de 10% en 2023 par le décret n°2022-1393 du 31 octobre 2022 modifiant le décret n°2019-1216 du 21 novembre 2019 relatif aux annonces judiciaires et légales.

Les services préfectoraux instruisent désormais leur dossier sur la base de ces nouveaux seuils.

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 0324 Y 28512 dispose d’un agrément valable jusqu’au 31 mars 2024.

(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 1er du décret du 29 octobre 2009 susvisé).

3° Être édité depuis plus de six mois

Pour être inscrit 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.

Il est précisé que l’obligation faite à un SPEL d’être édité depuis plus de six mois ne signifie pas que ce SPEL doit être inscrit sur les registres de la CPPAP depuis plus de six mois.

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° Justifier d'une audience atteignant le minimum fixé par décret

Les minimas de diffusion payante et de fréquentation fixés par le décret n°2019-1216 ont été abaissés de 10% sur l'ensemble des départements par le décret n°2022-1393 du 31 octobre 2022 modifiant le décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019 relatif aux annonces judiciaires et légales.

Les services préfectoraux instruisent désormais les dossiers SPEL sur la base de ces nouveaux seuils.

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 meilleurs mois de l'année 2023.

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).

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 tel que modifié par le décret du 31 octobre 2022.

(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 meilleurs mois de l'année 2023.

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 se porte candidat. **Il adresse à chaque préfecture auprès de laquelle il se porte candidat 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 examinés 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. L'arrêté fixant la liste des supports habilités est publié au plus tôt et de préférence la première quinzaine de décembre.

Cet arrêté est transmis avant le 31 janvier au ministère de la culture et à l'association de la presse pour la transparence économique (APTE) gestionnaire de la plateforme Actulegales pour le compte des éditeurs habilités (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, après que l'éditeur de ce titre a été mis en demeure de fournir des explications aux services préfectoraux.

A titre d'exemple, un titre qui, en cours d'année, ne publierait plus un volume substantiel d'informations générales, judiciaires ou techniques originales dédiées au département et renouvelées sur une base au moins hebdomadaire devra être radié de la liste en cours d'année.

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. Les arrêtés de radiation doivent être renvoyés au ministère de la Culture et à l'APTE selon les mêmes modalités que les arrêtés d'habilitation.

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

Pour la transmission de l'arrêté préfectoral d'habilitation, les services préfectoraux s'adresseront à l'APTE aux adresses suivantes : habilitations@actulegales.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