

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 2000096

SAS MELCHIOR

M. Benoît Briquet
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteur public

Audience du 26 novembre 2020
Décision du 10 décembre 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 24 mars, le 20 août, le 6 novembre, le 17 novembre et le 20 novembre 2020, la société par actions simplifiée (SAS) Melchior, représentée par la SELARL d'avocats D&S Legal, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté n° 73 HC/DLAJ/BAJE/2020 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 28 janvier 2020 fixant, pour l'année 2020, la liste des journaux habilités à recevoir les annonces judiciaires et légales, en tant qu'il habilite le journal « Actu.nc » à recevoir de telles annonces ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société Rezo une somme totale de 250 000 F CFP, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a méconnu dans l'acte attaqué son précédent arrêté du 20 décembre 2019, en « décorrélant » les conditions de vente effective et de volume minimum de diffusion, et en admettant ainsi la possibilité qu'un journal qui ne se serait vendu qu'à un seul exemplaire puisse malgré tout être habilité, dès lors qu'il aurait par ailleurs fait l'objet d'une diffusion d'au moins 1499 autres exemplaires à titre gratuit ;
- le dossier de demande d'habilitation soumis par la société Rezo au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie n'était pas complet, dans la mesure où il ne contenait

pas de certification ou d'attestation répondant aux exigences posées par l'article 3 de l'arrêté HC/DLAJ/BAJE n° 2019-210 du 20 décembre 2019 ;

- l'habilitation accordée au journal Actu.nc l'a été sur la base d'une fraude ;
- c'est à tort que pour habilitier le journal Actu.nc, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a considéré que la condition de vente effective était remplie et qu'au moins 1 500 exemplaires faisaient l'objet d'une diffusion payante à chaque numéro.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 21 juillet, le 6 novembre, et le 18 novembre 2020, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme à déterminer soit mise à la charge de la SAS Melchior au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que la SAS Melchior ne justifie d'aucun intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté attaqué ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 22 juin, le 23 août, et le 8 novembre 2020, la société Rezo, qui exploite le journal à l'enseigne commerciale « Actu NC », représentée par Me Charlier, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 200 000 F CFP soit mise à la charge de la SAS Melchior au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête de la SAS Melchior, qui ne justifie d'aucun intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté attaqué, qui lui est favorable, est irrecevable ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 ;
- 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 du 26 novembre 2020 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public,
- et les observations de Me Descombes, avocat de la SAS Melchior, de M. Jacqmin, représentant l'Etat, et de Me Charlier, avocat de la société Rezo, qui exploite le journal à l'enseigne commerciale « Actu NC ».

Une note en délibéré, présentée par la société Rezo, a été enregistrée le 27 novembre 2020.

Considérant ce qui suit :

1. La SAS Melchior demande au tribunal d'annuler l'arrêté n° 73 HC/DLAJ/BAJE/2020 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 28 janvier 2020 fixant, pour l'année 2020, la liste des journaux habilités à recevoir les annonces judiciaires et légales, en tant qu'il habilite le journal Actu.nc à recevoir de telles annonces.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales, applicable en Nouvelle-Calédonie en vertu de son article 6, lorsque l'obligation de publier une annonce concerne des actes intervenant dans un domaine relevant de la compétence de l'Etat : *« 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. / (...) »*. L'article 1^{er} de l'arrêté HC/DLAJ/BAJE n° 2019-210, pris le 20 décembre 2019 par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie pour fixer les seuils d'habilitation des publications de presse et des services de presse en ligne pour la diffusion des annonces judiciaires et légales, dispose que : *« En Nouvelle-Calédonie, pour être admis sur la liste des supports habilités à recevoir des annonces légales, les publications de presse doivent justifier d'une diffusion payante correspondant à une vente effective au public, au numéro ou par abonnement, au moins égale à 1500 exemplaires. Cette vente effective est réalisée à un prix marqué ayant un lien réel avec les coûts, sans que la livraison du périodique s'accompagne de la fourniture gratuite ou payante de marchandises ou de prestations de services ne présentant pas un lien avec l'objet principal de la publication. »*. Aux termes de l'article 3 de ce même arrêté : *« La diffusion payante et la fréquentation mentionnées aux alinéas précédents sont certifiées par un organisme offrant la garantie de moyens d'investigation suffisants et notoirement reconnus comme tels. Le respect des minimas de diffusion payante mentionnés à l'article 1 et à l'article 2 peut également être attesté par un commissaire aux comptes ou par un professionnel inscrit au tableau de l'ordre des experts-comptables et exerçant légalement l'expertise comptable dans les conditions prévues par la délibération n° 081/CP du 16 avril 2002 de la commission permanente du congrès de la Nouvelle-Calédonie. »*.

3. S'il appartient à l'autorité administrative saisie d'une demande d'habilitation pour la diffusion des annonces judiciaires et légales, présentée au titre des dispositions mentionnées ci-dessus, de s'assurer du caractère complet du dossier présenté à l'appui de cette demande, la circonstance que ce dossier ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions de l'arrêté du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 20 décembre 2019 pour l'examen de cette demande, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher

d'illégalité l'habilitation accordée que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation que l'autorité administrative devait porter sur les critères de diffusion payante et de fréquentation. La SAS Melchior fait valoir que le dossier de demande d'habilitation soumis par la société Rezo au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie n'était pas complet, dans la mesure où il ne contenait pas de certification ou d'attestation répondant aux exigences posées par l'article 3 de l'arrêté du 20 décembre 2019. Toutefois, la société Actu NC produit une attestation d'un expert-comptable dont tant le contenu que l'objet permettent d'établir qu'elle figurait au dossier de demande d'habilitation présentée par cette société. L'absence de date figurant sur cette attestation n'interdisait pas au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie de la prendre en considération, dans la mesure où rien n'autorisait à penser qu'une telle attestation aurait été le fruit d'une fraude, alors que le journal Actu NC bénéficiait chaque année depuis 2015, sans solution de continuité, d'une habilitation. L'attestation produite démontrait notamment que le journal Actu NC était « *imprimé à hauteur de 4 000 exemplaires par numéro* ». Il pouvait également en être déduit, a contrario, eu égard à la mention que 50 exemplaires étaient diffusés gratuitement, que le reste des exemplaires faisait l'objet d'une diffusion payante. Enfin, s'il est vrai qu'elle ne faisait état que de l'impression et était silencieuse sur les chiffres de diffusion et sur le nombre de ventes effectives, ces deux derniers nombres pouvaient néanmoins être aisément déterminés, à la simple lecture du dossier de demande, en examinant l'attestation de ventes établie par la gérante de la SARL Totem Distribution, qui était également jointe au dossier, faisant apparaître une diffusion de 4 000 exemplaires par numéro, chiffre qui concordait avec le volume d'impression, et contenant un tableau récapitulant précisément le nombre d'exemplaires effectivement vendus chaque semaine. Dans ces conditions, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie disposait dans le dossier de l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier, de manière non faussée, le respect des critères de diffusion payante et de fréquentation posés par son arrêté du 20 décembre 2019. Ainsi, le moyen tiré de l'incomplétude du dossier doit être écarté.

4. La SAS Melchior soutient que l'habilitation accordée au journal Actu NC l'a été sur la base d'une fraude. Toutefois, ainsi qu'il vient d'être dit, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que la société Rezo aurait sciemment cherché à induire en erreur le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie en lui transmettant un dossier de demande constitué de données volontairement inexacts. Le moyen ne pourra par suite qu'être écarté.

5. La SAS Melchior fait également valoir que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a, à tort, considéré que la société Rezo remplissait la condition de vente effective et qu'au moins 1 500 exemplaires du journal Actu.nc faisaient l'objet d'une diffusion payante à chaque numéro. Il ressort des pièces du dossier que le journal Actu.nc est facturé 100 F CFP au lecteur. Si un courrier du 10 juin 2020 adressé par la société Rezo à ses « *partenaires diffuseurs* » mentionne une répartition de l'ordre de 20 F CFP pour l'éditeur et le distributeur et de 80 F CFP pour les diffuseurs, une telle répartition, au demeurant postérieure à l'arrêté en litige, ne permet toutefois pas, en elle-même, de démontrer que le prix de vente indiqué sur la revue serait sans rapport avec son coût réel, et ce, dans la mesure où ce coût doit être apprécié, non seulement au regard des dépenses nécessitées par la conception et la fabrication du journal, mais également au regard des dépenses nécessitées par sa diffusion. Or, la part d'environ 80 % laissée aux diffuseurs, en tant qu'elle constitue la contrepartie de l'acceptation par ces derniers de vendre et de mettre le journal Actu.nc à une place préférentielle dans les magasins, appartient à cette catégorie de dépenses. Dans ces conditions, et alors, au surplus, que l'hebdomadaire Actu.nc disposait au mois de janvier 2020, d'un numéro de commission paritaire des publications et agences de presse, lequel n'est attribué à une publication qu'à la condition de faire l'objet d'une vente effective au public, au numéro ou par

abonnement, à un prix marqué ayant un lien réel avec les coûts, c'est à bon droit et sans erreur d'appréciation que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a regardé comme remplie la condition de vente effective du journal Actu.nc. Il ressort également des pièces du dossier, notamment de l'attestation de l'expert-comptable de la société Rezo mentionnée au point 3, que c'est sans entacher sa décision d'inexactitude matérielle ou d'erreur d'appréciation que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a considéré que le critère de la vente effective au public, au numéro ou par abonnement, d'au moins égale à 1500 exemplaires était rempli.

6. La SAS Melchior soutient qu'en habilitant le journal Actu.nc par la décision attaquée, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a méconnu les dispositions de son propre arrêté du 20 décembre 2019, en « décorrélant » les conditions de vente effective et de volume minimum de diffusion, et en admettant ainsi la possibilité qu'un journal qui ne se serait vendu qu'à un seul exemplaire puisse malgré tout être habilité, dès lors qu'il aurait par ailleurs fait l'objet d'une diffusion d'au moins 1499 autres exemplaires à titre gratuit. Il ressort toutefois de ce qui a été dit au point précédent que la « décorrélation » ainsi alléguée n'est en tout état de cause pas établie, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que le seuil de 1500 exemplaires vendus effectivement au public était atteint. Le moyen ne peut, par suite et en tout état de cause, qu'être écarté.

7. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir opposée en défense, que la SAS Melchior n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué du 28 janvier 2020.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à l'attribution d'une somme à la SAS Melchior, partie perdante, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions tendant à l'application des mêmes dispositions présentées par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et la société Rezo.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la SAS Melchior est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et la société Rezo au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.