

N° 451  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2019

**PROJET DE LOI**

*(procédure accélérée)*

**relatif à la modernisation de la distribution de la presse,**

PRÉSENTÉ

au nom de M. Édouard PHILIPPE

Premier ministre

Par M. Franck RIESTER,

Ministre de la culture

*(Envoyé à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La pérennité et l'adaptation du système de distribution de la presse vendue au numéro constituent un enjeu démocratique majeur, qui engage la libre circulation des idées et l'expression de la pluralité des opinions. Or ce secteur a été totalement bouleversé par les évolutions numériques ainsi que par l'évolution des pratiques des lecteurs.

La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, ci-après « loi Bichet », qui a permis d'organiser, dans le contexte de l'après-guerre, la pluralité de l'information et l'égalité entre les éditeurs, indépendamment de leur taille ou des opinions qu'ils véhiculent, n'apparaît plus aujourd'hui pleinement adaptée aux enjeux du secteur. Initialement créés pour garantir l'équité de distribution entre tous les éditeurs, la détention majoritaire obligatoire du capital des messageries et, dans une moindre mesure, le statut coopératif sans régulation adaptée à ses spécificités peuvent, dans certains cas, engendrer des situations de conflits d'intérêts. À la fois clients et actionnaires, les éditeurs ne peuvent pas toujours piloter de façon optimale le fonctionnement de leur outil de distribution et son évolution dans un contexte d'attrition accélérée du marché.

Par ailleurs, alors qu'ils assurent le rôle essentiel d'interface commerciale avec le client lecteur, les marchands de journaux n'ont aujourd'hui aucun contrôle sur le type de publications qu'ils reçoivent, ni sur les quantités d'exemplaires livrées. Cette situation rend les flux distribués difficiles à piloter et aboutit à des excès qui mettent en danger l'ensemble du système.

Enfin, dans un contexte de baisse continue des volumes distribués, incitant à une nécessaire évolution de l'outil industriel et du cadre juridique du secteur, les organes de régulation de la filière disposent de prérogatives et de moyens limités, ce qui ne permet pas un encadrement optimal de la distribution de la presse. Sans que la mobilisation des acteurs concernés soit en cause, l'autorégulation sectorielle *via* le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) a démontré ses limites, tandis que l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ne dispose pas des moyens nécessaires au regard du rôle qu'elle se doit d'assurer.

À cet égard, les crises répétées de la messagerie Presstalis, premier opérateur de la distribution, et le risque systémique que sa potentielle défaillance ferait peser sur l'ensemble de la filière ont mis en lumière ces limites du cadre législatif actuel et de la régulation qu'il organise.

Par conséquent, le Gouvernement entend, par le présent projet de loi, réformer le cadre législatif de la distribution de la presse vendue au numéro, afin d'assurer sa pérennité dans un contexte d'évolution significative du marché, dans le but de préserver la garantie créée il y a plus de 70 ans d'une diffusion libre et impartiale de la presse écrite sur l'ensemble du territoire national. Le Gouvernement entend également réguler, au nom de l'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde du pluralisme de la presse d'information politique et générale en ligne, les kiosques et les agrégateurs numériques, en soumettant les premiers à des obligations de diffusion et les seconds à des obligations de transparence (chapitre I<sup>er</sup>).

Compte tenu de leurs effets hautement positifs sur le paysage de la presse française, les grands principes issus de la « loi Bichet » doivent être réaffirmés et confortés : liberté de diffusion, neutralité de la distribution et solidarité coopérative. Leur mise en œuvre doit également être modernisée.

Dans cette perspective, le présent projet de loi vise à :

- lever progressivement les verrous législatifs qui nuisent à l'efficacité de la distribution de la presse au numéro afin de garantir sa pérennité, indispensable à la préservation du pluralisme et de l'indépendance de la presse et, plus particulièrement, de la presse quotidienne d'information politique et générale ;

- remédier, par une régulation plus forte et indépendante, aux dysfonctionnements et à la sous-efficacité du secteur ; à cette fin, le projet de loi confie la régulation du secteur à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui devient ainsi l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;

- mettre un terme à un système déresponsabilisant pour les acteurs, dans lequel la viabilité économique de l'outil de distribution est parfois sacrifiée au manque de rentabilité de l'activité de certains éditeurs.

Le Gouvernement entend par ailleurs réformer le statut des vendeurs-colporteurs de presse afin de favoriser le développement du portage multi-titres (chapitre II).

Le chapitre I<sup>er</sup> du projet de loi est relatif à la réforme de la distribution de la presse. Il est composé de cinq articles visant, respectivement, à modifier la « loi Bichet », le code des postes et des communications électroniques (CPCE), le code de justice administrative, le code général des impôts et le code de la consommation.

Son **article 1<sup>er</sup>** apporte à la « loi Bichet » l'ensemble des modifications nécessaires à la mise en œuvre de la réforme envisagée.

Cet article modifie en profondeur la structure de cette loi. Celle-ci est aujourd'hui composée de deux articles introductifs, suivis de deux titres, respectivement intitulés : « Statut des sociétés coopératives de messageries de presse » et « L'Autorité de régulation de la distribution de la presse et le Conseil supérieur des messageries de presse ». Le projet de loi modifie cette structure pour, à la suite d'un article 1<sup>er</sup> réaffirmant la liberté de la distribution de la presse, l'organiser en trois titres, respectivement intitulés : « La distribution de la presse imprimée », « La diffusion numérique de la presse » et « La régulation de la distribution de la presse ».

Le nouvel article 1<sup>er</sup> de la « loi Bichet » énonce toujours solennellement le principe de liberté de diffusion de la presse et, de surcroît, l'étend à la presse en ligne par la suppression du mot « imprimée » (l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> actuel, relatif à la liberté d'auto-distribution, étant renvoyé au nouvel article 3).

Le nouveau titre I<sup>er</sup> de la « loi Bichet », intitulé « La distribution de la presse imprimée », est composé de quatre chapitres, respectivement intitulés : « Dispositions générales », « Le groupage par des coopératives », « La distribution groupée par des sociétés agréées » et « La diffusion de la presse imprimée ».

Le chapitre I<sup>er</sup> de ce titre, intitulé « Dispositions générales », est composé de quatre articles (articles 2 à 5 qui, au plan légistique, viennent remplacer l'article 2 de la « loi Bichet » actuelle).

Le nouvel article 2 précise le périmètre des publications visées par les dispositions de ce titre, à savoir les publications de presse définies au premier alinéa de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse (« tout service utilisant un mode écrit de diffusion de la pensée mis à la disposition du public en général ou de catégories de publics et paraissant à intervalles réguliers »). Ce faisant, il permet, notamment, d'assurer la répartition la plus large, entre toutes les entreprises de presse utilisant les services des sociétés de distribution de presse agréées, des coûts spécifiques induits par la distribution des quotidiens (cf. 3° de l'article 17 de la « loi Bichet » modifiée).

Le nouvel article 3 –équivalent de l’actuel article 2 de la « loi Bichet » quant à son objet– est essentiel et doit être appréhendé en lien avec l’abrogation de l’article 4. Il rappelle la liberté de toute entreprise de presse d’assurer elle-même la distribution de ses propres journaux et publications périodiques (alinéa 1) et vient ensuite préciser les conditions dans lesquelles la distribution groupée doit être mise en œuvre. D’une part, lorsque deux entreprises de presse ou plus groupent les titres qu’elles éditent en vue de leur vente au public, elles doivent constituer entre elles une société coopérative de groupage de presse ou adhérer à une société de ce type; le champ de l’obligation coopérative se trouve donc ainsi réduit aux seules opérations de groupage des publications en vue de leur distribution (alinéa 2), ce qui correspond à la pratique actuelle des coopératives qui ont toutes délégué les opérations de distribution à une société commerciale. D’autre part, il est précisé que la distribution groupée de journaux et publications périodiques ne peut être assurée que par des sociétés agréées (alinéa 3), sous réserve des dérogations prévues au 7° de l’article 17. Il s’ensuit que si une société coopérative souhaite assurer elle-même la distribution des titres qu’elle groupe, elle devra solliciter cet agrément. Cependant, si cette même société confie la distribution de ses titres à un tiers, et contrairement à l’état actuel du droit, elle pourra le faire sans disposer d’une participation majoritaire au capital de ce dernier.

En effet, dans leur rédaction actuelle, les dispositions combinées des articles 2 et 4 de la « loi Bichet » imposent que la distribution de la presse soit assurée soit directement par des sociétés coopératives de messagerie de presse (article 2), soit par des sociétés contrôlées par ces mêmes coopératives (article 4). Ce cadre juridique place les éditeurs membres des coopératives dans une situation contradictoire, voire de conflit d’intérêts : à la fois clients et actionnaires majoritaires des messageries, il leur est difficile de piloter de façon optimale le fonctionnement d’un outil de distribution lourd et difficile à réformer dans un contexte d’attrition accélérée.

Ce nouvel article 3 et l’abrogation de l’article 4 permettront à terme de faire évoluer le rôle des sociétés coopératives de messageries de presse, rebaptisées sociétés coopératives de groupage de presse, qui auront pour mission de proposer à leurs membres les solutions les plus adaptées pour la distribution de leurs publications, en confiant la mise en œuvre des opérations logistiques de distribution à des acteurs tiers par voie contractuelle, après qu’ils auront été agréés par le régulateur. Dans un premier temps cependant, seuls les acteurs historiques pourront assurer la distribution groupée (cf. *infra*).

Le Conseil constitutionnel a admis dans sa décision du 7 janvier 2016 (décision n° 2015-511 QPC, points 5 à 7) que la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale, auquel concourt le système de distribution de la presse, pouvait justifier d'importantes atteintes à la liberté contractuelle. Le même raisonnement peut être transposé aux restrictions à la liberté d'entreprendre.

Le nouvel article 4 précise que la presse d'information politique et générale est distribuée selon des modalités permettant d'en garantir l'indépendance et le pluralisme ainsi que le libre choix des lecteurs. Ce faisant, il poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme des quotidiens d'information politique et générale, dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 à partir des dispositions de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En outre, il élève au rang législatif la définition de la notion de « presse d'information politique et générale » en reprenant strictement celle qui figure dans les textes réglementaires (article D. 19-2 du CPCE notamment) et a déjà donné lieu à une jurisprudence abondante. Il renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de désigner l'autorité compétente pour apprécier ce caractère. Présentent ainsi le caractère d'information politique et générale les « journaux et publications périodiques qui apportent de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, consacrent la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet, et présentent un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs ».

Le nouvel article 5 présente deux objets essentiels.

D'une part, il prévoit que toute société de distribution de presse agréée est tenue de faire droit, dans des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires, à la demande de distribution des publications d'une entreprise de presse. Cette obligation vient compléter le droit d'accès des éditeurs aux sociétés coopératives de groupage de presse, garanti par l'article 8 (actuel article 6).

D'autre part, il précise les modalités d'accès des publications au réseau de distribution en fonction des catégories de presse auxquelles celles-ci se rattachent. Ainsi la loi distingue-t-elle :

- les publications d'information politique et générale (IPG), dont les modalités d'accès sont les plus étendues, au sens où les éditeurs de titres

d'IPG peuvent eux-mêmes décider des points de vente dans lesquels leurs titres sont vendus ainsi que des quantités servies à ceux-ci ;

- les publications, autres que d'IPG, bénéficiant des tarifs de presse prévus à l'article L. 4 du code des postes et des communications électroniques et, à cette fin, déclarées éligibles au régime économique de la presse par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) : leur accès au réseau est déterminé dans le cadre d'un assortiment établi, sous le contrôle de l'ARCEP, par un accord interprofessionnel devant tenir compte des caractéristiques physiques et commerciales des points de vente ;

- les autres publications, hors IPG et non éligibles au régime économique de la presse, dont les références et les quantités servies aux points de vente sont définies par convention entre les parties intéressées.

Le chapitre II du nouveau titre I<sup>er</sup>, intitulé « Le groupage par des coopératives », est composé de cinq articles (articles 6 à 10) qui reprennent, en les modifiant à la marge, les dispositions des articles 3, 5, 6 et 10 de la « loi Bichet » actuelle et l'objet de l'article 9 qui, comme l'article 4, est abrogé.

Le nouvel article 6 reprend donc l'actuel article 3, en soumettant les sociétés coopératives de groupage de presse à certaines dispositions du code de commerce, et l'actuel article 9, en précisant que ces sociétés doivent comprendre au moins deux associés (et non plus trois comme aujourd'hui).

Comme mentionné plus haut, l'article 4 de la « loi Bichet actuelle, relatif à la limitation de l'objet social des sociétés coopératives de messageries de presse (qui n'est aujourd'hui plus justifiée) et à l'obligation de participation majoritaire de ces dernières au capital des messageries est abrogé. Ainsi, dans un premier temps, les messageries actuelles (Presstalis et MLP) disposeront d'un temps d'adaptation leur permettant de faire évoluer la composition de leur actionnariat. Puis, dans un second temps, le régulateur aura la possibilité d'agréer de nouvelles sociétés souhaitant assurer la distribution de la presse. Cette entrée en vigueur en deux temps sera à même d'éviter une déstabilisation brutale des acteurs historiques en les faisant bénéficier d'une période transitoire qu'ils pourront mettre à profit pour poursuivre leur transformation et s'adapter à la nouvelle régulation.

Le nouvel article 7 reprend l'actuel article 5 relatif aux conditions de souscription au capital social des sociétés coopératives de groupage de presse et aux sanctions pénales encourues en cas d'infraction à ces règles.



Le nouvel article 8 reprend l'actuel article 6 et continue de garantir l'admission, dans une société coopérative de groupage de presse, de toute publication dont l'éditeur offrira de conclure avec celle-ci un contrat de groupage sur la base des conditions générales et du barème des tarifs d'une ou de plusieurs des sociétés agréées assurant la distribution des titres groupés par cette coopérative. Il conserve également les exceptions à ce droit d'admission –et partant de distribution– tenant, notamment, à la nature de certaines publications ou à certaines condamnations dont elles auraient pu faire l'objet.

Le nouvel article 9 reprend l'actuel article 10 et porte sur l'administration des biens des sociétés coopératives et la règle de gouvernance démocratique de ces dernières (1 sociétaire = 1 voix).

Le nouvel article 10 prévoit un ensemble d'interdictions frappant les mandataires sociaux des sociétés coopératives de messageries de presse afin de prévenir les situations de conflit d'intérêt.

Les articles 11 à 18-16 de la « loi Bichet » actuelle sont ensuite abrogés et remplacés par de nouveaux articles 11 à 25.

Le chapitre III du nouveau titre I<sup>er</sup>, intitulé « La distribution groupée par des sociétés agréées », est composé de deux articles (articles 11 et 12).

Le nouvel article 11 prévoit que l'agrément des sociétés de distribution de presse est subordonné au respect d'un cahier de charges établi par décret au vu d'une proposition de l'ARCEP. Il précise en outre que les sociétés agréées s'engagent sur les modalités territoriales d'organisation de leurs prestations à travers un schéma territorial, lequel peut couvrir tout ou partie du territoire tout en devant garantir, sur le périmètre considéré, une desserte non-discriminatoire des points de vente.

Le nouvel article 12 prévoit quant à lui que cet agrément n'est pas cessible.

Le chapitre IV du nouveau titre I<sup>er</sup>, intitulé « La diffusion de la presse imprimée », est composé d'un unique article 13, lequel pose les exigences auxquelles le réseau des points de vente doit répondre : large couverture du territoire, proximité d'accès du public, diversité et efficacité des modalités commerciales de diffusion (celle-ci pouvant être assurée par des points de vente spécialisés dans la diffusion de publications de presse ou non). Il renvoie par ailleurs à un décret le soin de fixer les règles générales relatives aux conditions d'implantation des points de vente, qui seront ensuite précisées par l'ARCEP (cf. 6° de l'article 17).

Le nouveau titre II, intitulé « La diffusion numérique de la presse », est composé d'un unique article 14 relatif à la régulation de la diffusion numérique de la presse. À cette fin, il distingue les cas des kiosques numériques et des agrégateurs d'informations.

Le droit d'accès des titres d'IPG aux kiosques numériques est identique à celui qui leur est garanti dans l'univers physique : dès lors qu'il assure la diffusion de publications ou de services de presse en ligne (SPEL) de plusieurs éditeurs et que l'un d'entre eux présente le caractère d'IPG, alors un kiosque numérique ne peut s'opposer à la diffusion d'un titre ou d'un SPEL d'IPG, sauf si son éditeur exige des conditions de diffusion déraisonnables.

En ce qui concerne les agrégateurs d'informations et afin de garantir le pluralisme du débat public, la loi met à leur charge les obligations de transparence déjà prévues par l'article L. 111-7 du code de la consommation relatif aux opérateurs de plateforme en ligne et ajoute à celles-ci les deux obligations spécifiques suivantes :

- fournir l'utilisateur une information loyale, claire et transparente sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre de la mise en avant de contenus d'informations ;

- établir et rendre public chaque année des éléments statistiques relatifs aux titres, aux éditeurs et au nombre de consultations des contenus d'information qu'ils référencent.

Le contrôle du respect de ces obligations sera confié à l'autorité déjà compétente pour contrôler l'application des dispositions prévues à l'article L. 111-7 précité.

Le nouveau titre III, intitulé « La régulation de la distribution de la presse », est composé de deux chapitres respectivement intitulés « L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse » et « La commission du réseau de la diffusion de la presse ».

Le chapitre I<sup>er</sup> du nouveau titre III, intitulé « L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse » est composé de dix articles (articles 15 à 24).

Le nouvel article 15 porte sur les missions confiées à l'ARCEP en matière de régulation de la distribution de la presse : d'une part, faire respecter les principes énoncés par la « loi Bichet » (liberté de la diffusion, neutralité de la distribution, solidarité coopérative) et, d'autre part, veiller à

la continuité, la neutralité, l'efficacité économique de la distribution de la presse ainsi qu'à une couverture large et équilibrée du réseau des points de vente. Il est également affirmé que l'ARCEP concourt à la modernisation de la distribution de la presse.

Le nouvel article 16 porte sur les modalités de consultation obligatoire et facultative de l'ARCEP en matière de distribution de la presse.

Le nouvel article 17 dresse la liste des compétences de l'ARCEP (hors celles visées aux articles suivants) en matière de distribution de la presse. Parmi les pouvoirs les plus emblématiques, peuvent être signalés :

- l'agrément des sociétés de distribution de presse, au vu du cahier des charges établi par le pouvoir réglementaire (1°) ;

- le contrôle des conditions techniques, tarifaires et contractuelles des prestations proposées par chaque société de distribution de presse agréée sur la base d'une procédure d'information et d'avis lui permettant, si besoin, de modifier ou suspendre les conditions tarifaires envisagées (2°) ; dans ce cadre, l'ARCEP veillera à ce que ces barèmes couvrent l'intégralité des coûts de la distribution, garantissant ainsi la viabilité économique financière de l'activité des sociétés agréées, et pourra décider d'un encadrement pluriannuel de ces tarifs ;

- la fixation des règles de péréquation visant à répartir, entre toutes les entreprises de presse adhérant aux coopératives utilisant les services du réseau de distribution, les coûts spécifiques à la distribution des quotidiens (3°) ;

- le contrôle des règles d'assortiment des publications dites « CPPAP » (hors IPG), adoptées par accord interprofessionnel, sur la base d'une procédure d'information et d'avis lui permettant, en cas de carence des parties ou de non-conformité aux principes de la loi, de déterminer elle-même ces règles (5°) ;

- l'établissement des règles relatives, d'une part, aux conditions d'implantation des points de vente, en complément le cas échéant de celles édictées par le pouvoir réglementaire (cf. article 13) et, d'autre part, relatives aux conditions de rémunération des diffuseurs de presse (6°) ;

- l'adoption d'un schéma territorial d'orientation de la distribution de la presse mentionnant les dépositaires centraux de presse (7°).

Le nouvel article 18 précise la procédure d'agrément des sociétés de distribution (I).

Le nouvel article 19 permet à l'ARCEP de recueillir auprès des sociétés de distribution de presse agréées toutes les informations ou documents nécessaires pour s'assurer du respect, par ces personnes, des règles qui leur sont applicables. Il permet également à l'ARCEP de déterminer des règles comptables qui s'appliqueront aux sociétés de distribution et de faire contrôler annuellement leur comptabilité.

Le nouvel article 20 concerne la procédure de consultation publique applicable lorsque l'ARCEP envisage d'adopter des mesures ayant une incidence importante sur le marché de la distribution de la presse (reprise, avec adaptation, du V de l'article L. 32-1 du CPCE).

Le nouvel article 21 donne à l'ARCEP la possibilité de prendre toute mesure provisoire en vue d'assurer la continuité de la distribution de la presse d'information politique et générale en cas d'atteinte ou de menace d'atteinte grave et immédiate pesant sur celle-ci. Ces mesures pourront notamment comporter la suspension de résiliations de contrats des éditeurs avec les sociétés agréées ou encore la délivrance d'agrément provisoires. Ces mesures provisoires devront être motivées, rester strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi et prises après une procédure contradictoire pour une durée ne pouvant excéder six mois, renouvelable une fois.

Le nouvel article 22 porte sur les relations entre l'ARCEP et l'Autorité de la concurrence.

Le nouvel article 23 établit la procédure présidant à l'exercice, par l'ARCEP, de son pouvoir de sanction, lequel peut concerner les entreprises de presse, les sociétés coopératives de groupage de presse, les sociétés de distribution agréées et les kiosques numériques. Ces dispositions reprennent, en les adaptant, les règles procédurales prévues aux articles L. 5-3 (activités postales) et L. 36-11 (communications électroniques) du CPCE. Elles garantissent les droits de la défense (mise en demeure préalable, principe du contradictoire, motivation des décisions, voies de recours, etc.). Les sanctions prévues sont, classiquement, l'avertissement, la suspension ou le retrait de l'agrément (pour les seules sociétés agréées), ou la sanction pécuniaire.

Le nouvel article 24 institue, sous l'égide de l'ARCEP, une procédure facultative de règlement des différends applicable aux litiges pouvant opposer les différents acteurs de la distribution de la presse imprimée ainsi que les kiosques numériques (hors litiges impliquant un point de vente physique).

Le chapitre II du nouveau titre III, intitulé « La commission du réseau de la diffusion de la presse », contient un unique article 25 instituant une commission du réseau de la diffusion de la presse, personne morale de droit privé, qui aura vocation à exercer une partie des compétences anciennement dévolues à la commission du réseau du CSMP. Dans le cadre des règles préalablement déterminées par le régulateur, cette commission, majoritairement composée d'éditeurs de presse, décidera de l'implantation des points de vente et assurera la gestion du fichier recensant les agents de la vente de presse déclarés. Il prévoit aussi que les litiges entre agents de la vente de presse relatifs à l'application des dispositions de la « loi Bichet » qui impliquent un point de vente peuvent être soumis à une conciliation préalable devant l'une des personnalités qualifiées de la commission.

Enfin, le nouvel et dernier article 26 de la « loi Bichet » renvoie à un décret le soin de fixer conditions d'application de la loi ainsi modifiée.

L'**article 2** du projet de loi apporte au CPCE les modifications nécessaires pour prendre en compte, dans les dispositions communes à l'ensemble des secteurs régulés par l'ARCEP, les nouveaux pouvoirs confiés à cette autorité en matière de régulation de la distribution de la presse. Il s'agit exclusivement de modifications de coordination, tenant notamment au changement de dénomination de l'autorité.

Trois articles y sont ainsi modifiés.

L'article L. 130 est relatif à la composition de l'ARCEP. Pour l'exercice des compétences de sa formation restreinte et de sa formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, des renvois à la « loi Bichet » y sont insérés.

Les dispositions de l'article L. 131 relatives à l'interdiction faite aux membres de l'autorité de détenir des intérêts dans les entreprises des secteurs régulés par celle-ci sont complétées afin d'inclure les entreprises du secteur de la presse.

Enfin, l'article L. 135 est modifié afin, d'une part, d'intégrer l'activité de l'ARCEP en matière de régulation de la distribution de la presse au sein de son rapport annuel d'activité et, d'autre part, d'ajouter la distribution de la presse à la liste des secteurs pouvant faire l'objet d'études et d'expertises par cette même autorité.

L'**article 3** ajoute aux dispositions de l'article L. 311-4 du code de justice administrative, relatif à la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État pour connaître des recours de pleine juridiction formés à l'encontre de décisions de sanction prises par diverses autorités

administratives, un renvoi à l'article 23 de la « loi Bichet » modifiée, relatif au nouveau pouvoir de sanction de l'ARCEP en matière de distribution de la presse.

L'**article 4** modifie l'article 298 *undecies* du code général des impôts –relatif à l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée dont bénéficient les agents de la vente de titres de presse– afin de tirer les conséquences de la suppression du CSMP. C'est en effet la commission du réseau instituée par le nouvel article 25 de la « loi Bichet » qui aura désormais vocation à tenir le fichier des agents de la vente de presse.

L'**article 5** modifie l'article L. 131-4 du code de la consommation de manière appliquer aux agrégateurs d'informations mentionnés au II de l'article 14 de la « loi Bichet » modifiée les sanctions déjà prévues en cas de manquement aux obligations de clarté et de transparence prévues à l'article L. 111-7 du même code, à savoir une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale.

Le chapitre II du projet de loi, intitulé « Réforme du statut des vendeurs-colporteurs de presse » (VCP), contient un unique **article 6** visant à modifier le I de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, lequel définit l'activité des VCP. Cette modification, réclamée de longue date par les éditeurs de titres quotidiens et recommandée par deux missions d'inspection diligentées en 2014 et 2017, a pour objectif principal de favoriser le développement du portage multi-titres. Elle vise, d'une part, à permettre aux VCP d'effectuer la distribution sans vente de titres de presse autres que le titre principal, tout en conservant leur statut de travailleur indépendant et, d'autre part, à élargir le périmètre des publications d'IPG pouvant être, à titre principal, vendues par les VCP (jusqu'ici réservé aux quotidiens et aux publications hebdomadaires régionales, ce périmètre est élargi aux publications hebdomadaires nationales d'IPG afin d'intégrer des publications admises au bénéfice du fonds d'aide au portage de la presse). Partant, ces modifications étendent le bénéfice de l'exonération des cotisations patronales prévue à l'article 22 *bis* de la même loi au portage des publications hebdomadaires nationales d'IPG.

Le chapitre III du projet de loi, enfin, intitulé « Dispositions transitoires et finales », contient deux articles (articles 7 et 8).

L'**article 7** est relatif aux modalités de transfert des compétences des régulateurs actuels aux nouvelles autorités de régulation. L'ensemble des dispositions de la loi nouvelle entrant en vigueur le lendemain de sa publication, ce transfert interviendra :

- pour l'ARCEP, dès sa première réunion suivant l'entrée en vigueur de la loi (IV et V), laquelle devra se tenir dans le mois suivant cette entrée en vigueur (II), l'Autorité se préparant, dès le dépôt du projet de loi, aux nouvelles missions qui lui seront confiées ;

- pour la commission du réseau de la diffusion de la presse, dès sa première réunion suivant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle (IV et VI), laquelle devra se tenir dans les six mois suivant cette entrée en vigueur (III).

Dans ce cadre, le projet de loi veille à la stricte continuité de la régulation du secteur, ce qui implique, notamment, le maintien des décisions prises antérieurement par les anciens régulateurs jusqu'à décision contraire de l'ARCEP et la prise en charge de la défense de ces décisions dans les contentieux en cours (IV et V). Il prévoit également les modalités de dissolution et, partant, de liquidation du CSMP (VI).

L'**article 8** est essentiellement relatif aux modalités d'ouverture à la concurrence du secteur. Pour ne pas déstabiliser le système collectif de distribution de la presse, il prévoit que les opérateurs historiques de la distribution de la presse sont autorisés à poursuivre leur activité dans la limite d'un délai de trois ans à compter de la publication de la loi à condition de respecter les obligations incombant aux sociétés de distribution agréées prévues par la loi nouvelle, de soumettre les conditions techniques, tarifaires et contractuelles de leurs prestations au contrôle de l'ARCEP et de solliciter un agrément dans le délai de six mois à compter de la publication du cahier des charges y relatif, laquelle ne peut intervenir après le 1<sup>er</sup> janvier 2023 (I). Enfin, il prévoit que l'accord interprofessionnel relatif aux conditions d'assortiment des publications dites « CPPAP » (hors IPG) est communiqué à l'ARCEP dans le délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi (II).





## **DÉCRET DE PRÉSENTATION**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la culture,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de la culture, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 10 avril 2019

Signé : ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

Le ministre de la culture

Signé : FRANCK RIESTER



## **Projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse**

### **CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

#### **réforme de la distribution de la presse**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

- ① I. – La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques est modifiée conformément aux II à XIII ci-après.
- ② II. – L'article 1<sup>er</sup> est ainsi modifié :
- ③ 1° Au premier alinéa, le mot : « imprimée » est supprimé ;
- ④ 2° Le second alinéa est supprimé.
- ⑤ III. – Avant l'article 2, il est inséré un titre I<sup>er</sup> intitulé : « La distribution de la presse imprimée » et un chapitre I<sup>er</sup> intitulé : « Dispositions générales ».
- ⑥ IV. – L'article 2 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑦ « *Art. 2.* – Les journaux ou publications périodiques au sens du présent titre sont les publications de presse telles que définies au premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.
- ⑧ « *Art. 3.* – Toute entreprise de presse est libre d'assurer elle-même la distribution de ses propres journaux et publications périodiques par les moyens qu'elle jugera les plus appropriés à cet effet.
- ⑨ « Toutefois, lorsque deux entreprises de presse ou plus groupent la distribution de journaux et publications périodiques qu'elles éditent, en vue de leur vente au public, elles doivent à cet effet constituer entre elles une société coopérative de groupage de presse ou adhérer à une société coopérative de groupage de presse.
- ⑩ « La distribution groupée des journaux et publications périodiques est assurée par des sociétés agréées.
- ⑪ « La distribution des exemplaires aux abonnés n'est pas régie par les dispositions du présent article.

- ⑫ « Art. 4. – La presse d’information politique et générale est distribuée selon des modalités permettant d’en garantir l’indépendance et le pluralisme ainsi que le libre choix des lecteurs.
- ⑬ « Présentent le caractère de presse d’information politique et générale au sens de la présente loi les journaux et publications périodiques qui apportent de façon permanente sur l’actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, consacrent la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet, et présentent un intérêt dépassant d’une façon manifeste les préoccupations d’une catégorie de lecteurs. Un décret en Conseil d’État désigne l’autorité compétente pour reconnaître le caractère d’information politique et générale de ces journaux et publications dans des conditions d’indépendance et d’impartialité.
- ⑭ « Art. 5. – Toute société agréée est tenue de faire droit, dans des conditions objectives, transparentes, efficaces et non discriminatoires à la demande de distribution des publications d’une entreprise de presse conformément aux dispositions du présent article.
- ⑮ « 1° La presse d’information politique et générale est distribuée dans les points de vente et selon les quantités déterminés par les entreprises éditrices de ces publications. La continuité de sa distribution doit être garantie. Les points de vente ne peuvent s’opposer à la diffusion d’un titre de presse d’information politique et générale ;
- ⑯ « 2° Les journaux et publications périodiques bénéficiant des tarifs de presse prévus à l’article L. 4 du code des postes et des communications électroniques, autres que d’information politique et générale, sont distribués selon des règles d’assortiment des titres et de détermination des quantités servies aux points de vente définies par un accord interprofessionnel conclu entre les organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse, des sociétés agréées de distribution de la presse et des diffuseurs de presse. Cet accord tient compte des caractéristiques physiques et commerciales des points de vente ;
- ⑰ « 3° Pour les autres journaux et publications périodiques, les parties intéressées définissent par convention les références et les quantités servies aux points de vente. »
- ⑱ V. – Avant l’article 3, la mention : « Titre 1<sup>er</sup> : Statut des sociétés coopératives de messageries de presse » est remplacée par la mention : « Chapitre II : Le groupage par des coopératives ».

- ⑲ VI. – L'article 3 devient l'article 6 et est ainsi modifié :
- ⑳ 1° Avant l'alinéa unique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ㉑ « Les sociétés coopératives de groupage de presse doivent comprendre au moins deux associés, quelle que soit leur forme. » ;
- ㉒ 2° A l'alinéa unique, devenu le second alinéa, les mots : « les sociétés coopératives de messageries de presse » sont remplacés par le mot : « elles ».
- ㉓ VII. – L'article 4 est abrogé.
- ㉔ VIII. – L'article 5 devient l'article 7 et son premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ㉕ « Le capital social de chaque société coopérative de groupage de presse ne peut être souscrit que par les personnes physiques ou morales propriétaires de journaux et publications périodiques qui auront pris l'engagement de conclure un contrat de groupage avec la société. »
- ㉖ IX. – L'article 6 devient l'article 8 et est ainsi modifié :
- ㉗ 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ㉘ « La société coopérative de groupage de presse est tenue d'admettre tout journal ou périodique qui offre de conclure avec elle un contrat de groupage sur la base des conditions générales et du barème des tarifs d'une ou de plusieurs sociétés agréées assurant la distribution des titres qu'elle groupe. » ;
- ㉙ 2° Au dernier alinéa, les mots : « sociétés coopératives et entreprises commerciales de messageries de presse visées à l'article 4 » sont remplacés par les mots : « sociétés coopératives de groupage de presse et sociétés de distribution agréées visées à l'article 3 ».
- ㉚ X. – L'article 9 est abrogé.
- ㉛ XI. – L'article 10 devient l'article 9 et dans cet article, le mot : « messagerie » est remplacé par le mot : « groupage ».
- ㉜ XII. – Après le nouvel article 9, il est inséré un article 10 ainsi rédigé :
- ㉝ « *Art. 10.* – L'exercice au sein d'une société coopérative de groupage des fonctions de mandataire, de membre du conseil d'administration ou de membre du conseil de surveillance mentionnées à l'article 6 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération est exclusif de l'exercice simultané de tels mandats au sein d'une autre société coopérative de groupage de presse.

③④ « Il est interdit à toute personne physique d'exercer les fonctions mentionnées à l'article 6 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération au sein d'une société coopérative de groupage lorsque la personne morale qui l'emploie, la société qui contrôle cette dernière ou ses filiales, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, emploie par ailleurs une personne exerçant de tels mandats au sein d'une autre société coopérative de groupage de presse.

③⑤ « La même interdiction s'applique lorsque la personne morale qui l'emploie, la société qui contrôle cette dernière ou ses filiales, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, exerce elle-même de tels mandats au sein d'une autre société coopérative de groupage de presse.

③⑥ « Il est interdit à toute personne morale d'exercer les fonctions mentionnées à l'article 6 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération au sein d'une société coopérative de groupage de presse lorsque la société qui la contrôle ou une de ses filiales, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, exerce elle-même de tels mandats au sein d'une autre société coopérative de groupage de presse. »

③⑦ XIII. – Les articles 11 à 18-16 sont remplacés par les dispositions suivantes :

③⑧ « *CHAPITRE III*

③⑨ « *la distribution groupée par des sociétés agréées*

④⑩ « *Art. 11.* – L'agrément atteste de la capacité de la société à assurer la distribution des journaux ou publications périodiques qu'elle se propose d'acheminer selon un schéma territorial sur lequel elle s'engage. Ce schéma peut couvrir la totalité du territoire ou des parties homogènes de celui-ci. Dans son périmètre, il assure une desserte non discriminatoire des points de vente.

④⑪ « L'agrément est subordonné au respect d'un cahier des charges fixé par décret pris au vu d'une proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse. Ce cahier des charges définit notamment les obligations auxquelles doivent satisfaire les sociétés candidates et détermine les types de prestations et les niveaux de service attendus.

④⑫ « *Art. 12.* – L'agrément n'est pas cessible.

④③ « CHAPITRE IV

④④ « *la diffusion de la presse imprimée*

④⑤ « Art. 13. – Le réseau des points de vente au public de la presse imprimée répond aux exigences de large couverture du territoire, de proximité d'accès du public et de diversité et d'efficacité des modalités commerciales de la diffusion.

④⑥ « Un décret fixe les règles générales relatives aux conditions d'implantation de ces points de vente.

④⑦ « TITRE II

④⑧ « **LA DIFFUSION NUMERIQUE DE LA PRESSE**

④⑨ « Art. 14. – I. – Les personnes qui proposent, à titre professionnel, un service de communication au public en ligne assurant la diffusion numérique groupée de services de presse en ligne ou de versions numérisées de journaux ou publications périodiques édités par deux entreprises de presse ou plus et dont l'un au moins de ces services de presse en ligne ou l'une au moins de ces versions numérisées présente le caractère d'information politique et générale, ne peuvent s'opposer à la diffusion d'un service de presse en ligne d'information politique et générale ou de la version numérisée d'un titre d'information politique et générale, dès lors qu'elle serait réalisée dans des conditions techniques et financières raisonnables et non discriminatoires. Les obligations du présent alinéa s'appliquent aux services de communication au public en ligne dont le chiffre d'affaires dépasse un seuil déterminé par décret.

⑤⑩ « II. – Les opérateurs de plateformes en ligne mentionnés au I de l'article L. 111-7 du code de la consommation qui proposent le classement ou le référencement de contenus extraits de publications de presse ou de services de presse en ligne d'information politique et générale et dépassant un seuil de connexions sur le territoire français fixé par décret fournissent à l'utilisateur, outre les informations mentionnées par cet article, une information loyale, claire et transparente sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre de la mise en avant de ces contenus. Ils établissent chaque année des éléments statistiques, qu'ils rendent publics, relatifs aux titres, aux éditeurs et au nombre de consultations de ces contenus.

⑤⑪ « L'autorité administrative mentionnée à l'article L. 111-7-1 du code de la consommation est compétente pour l'application des dispositions du présent article.

⑤⑫ « TITRE III

⑤③ « *LA REGULATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE* »

⑤④ « *CHAPITRE I<sup>ER</sup>* »

⑤⑤ « *L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse* »

⑤⑥ « *Art. 15.* – L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est chargée de faire respecter les principes énoncés par la présente loi. Elle veille à la continuité, la neutralité, l'efficacité économique de la distribution de la presse ainsi qu'à une couverture large et équilibrée du réseau des points de vente.

⑤⑦ « Elle concourt à la modernisation de la distribution de la presse.

⑤⑧ « *Art. 16.* – L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est consultée sur les projets de loi et d'actes réglementaires relatifs à la distribution de la presse.

⑤⑨ « Elle peut être saisie pour avis par les ministres compétents de toute question concernant la distribution de la presse.

⑥⑩ « *Art. 17.* – Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées par l'article 15, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse :

⑥① « 1° Agrée les sociétés assurant la distribution de la presse dans le respect du cahier des charges mentionné à l'article 11 ;

⑥② « 2° Est informée par la société agréée, deux mois avant leur entrée en vigueur, des conditions techniques, tarifaires et contractuelles de ses prestations. Dans un délai de deux mois à compter de cette transmission, elle émet un avis public sur ces conditions ou fait connaître ses observations à la société. Elle peut inviter la société à présenter une nouvelle proposition et, si nécessaire, modifier ou suspendre les conditions tarifaires si elles ne respectent pas les conditions de non-discrimination, d'orientation vers les coûts d'un opérateur efficace et de concurrence loyale. Elle peut également décider, pour assurer le respect de ces principes, d'un encadrement pluriannuel des tarifs de ces prestations;

⑥③ « 3° Fixe les règles de répartition, entre toutes les entreprises de presse adhérant aux sociétés coopératives de groupage de presse utilisant les services des sociétés de distribution de presse agréées, des coûts spécifiques et ne pouvant être évités induits par la distribution des quotidiens. Cette répartition s'effectue au prorata du chiffre d'affaires des entreprises de presse adhérant aux sociétés coopératives de groupage de presse ;



- ⑥4 « 4° Définit, par dérogation aux dispositions de l'article 3, les circonstances dans lesquelles une entreprise de presse peut, dans des zones géographiques déterminées, et pour des motifs tirés de l'amélioration des conditions de desserte des points de vente, recourir à une distribution groupée sans adhérer à une société coopérative de groupage de presse ; elle précise dans ce cas les modalités de participation de l'entreprise à la répartition des coûts spécifiques mentionnés au 3° ;
- ⑥5 « 5° Est informée par les organisations professionnelles représentatives concernées de l'ouverture de leurs négociations en vue de la conclusion de l'accord interprofessionnel mentionné au 2° de l'article 5 ou d'un avenant à cet accord, reçoit communication de cet accord ou avenant, et émet un avis public sur leur conformité aux principes énoncés par la présente loi. En cas de carence des parties dûment constatée au terme de six mois suivant l'ouverture des négociations, ou, le cas échéant, suivant l'expiration de l'accord ou de l'avenant, l'Autorité détermine les conditions de l'assortiment ;
- ⑥6 « 6° Précise les règles mentionnées à l'article 13 relatives aux conditions d'implantation des points de vente et fixe les conditions de rémunération des diffuseurs de presse qui gèrent ces points de vente ;
- ⑥7 « 7° Rend public un schéma territorial d'orientation de la distribution de la presse mentionnant les dépositaires centraux de presse.
- ⑥8 « *Art. 18.* – La demande d'agrément justifie des moyens humains et matériels de la société candidate. Elle comporte l'ensemble des informations comptables et financières de nature à attester sa capacité à assurer son activité dans des conditions conformes au cahier des charges.
- ⑥9 « Dans le cas où elle est constituée en société par actions, la société présente l'ensemble des personnes physiques ou morales qui détiennent plus de 5 % de son capital ou de ses droits de vote ainsi que, le cas échéant, la ou les personnes qui la contrôlent directement ou indirectement au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce.
- ⑦0 « Le refus d'agrément est motivé.
- ⑦1 « Lorsque l'agrément est délivré à une société qui distribue des quotidiens, celle-ci doit présenter une comptabilité analytique distinguant la distribution de ces titres de la distribution des autres titres de presse.

- ⑦② « Toute modification apportée aux informations fournies à l'appui de la demande d'agrément, notamment tout changement significatif dans sa situation financière, est communiquée par la société de distribution à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse dans un délai d'un mois à compter de l'acte ou de la circonstance ayant donné un fondement légal à cette modification.
- ⑦③ « En cas de modification du cahier des charges au vu duquel il a été délivré, le titulaire de l'agrément est invité, dans un délai raisonnable, à se conformer aux nouvelles prescriptions qu'il comporte.
- ⑦④ « *Art. 19.* – L'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse peut, de manière proportionnée aux besoins liés à l'accomplissement de ses missions, et sur la base d'une décision motivée, recueillir, auprès des sociétés agréées assurant la distribution de la presse, toutes les informations ou documents nécessaires, notamment comptables, pour s'assurer du respect par ces personnes des dispositions de la présente loi et des textes et décisions pris en application de ces dispositions.
- ⑦⑤ « Afin de veiller au caractère transparent, efficace et non discriminatoire de l'offre des sociétés agréées assurant la distribution groupée de la presse, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse précise les règles de comptabilisation des coûts par les sociétés agréées assurant la distribution de la presse et établit les spécifications des systèmes de comptabilisation qu'elles doivent mettre en œuvre et utiliser. Elle reçoit communication des résultats des vérifications des commissaires aux comptes, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel. Elle fait vérifier annuellement, aux frais de chaque société, par un organisme qu'elle désigne, compétent et indépendant de la société agréée, la conformité des comptes aux règles qu'elle a établies.
- ⑦⑥ « *Art. 20.* – Lorsque l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse envisage d'adopter des mesures ayant une incidence importante sur le marché de la distribution de la presse, elle rend publiques les mesures envisagées dans un délai raisonnable avant leur adoption et recueille les observations qui sont faites à leur sujet. L'Autorité rend public le résultat de ces consultations, sous réserve des secrets protégés par la loi.
- ⑦⑦ « *Art. 21.* – En cas d'atteinte ou de menace d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse d'information politique et générale, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut prendre, dans le respect des principes énoncés au titre I<sup>er</sup>, des mesures provisoires en vue d'assurer cette continuité.

- 78 « Ces mesures peuvent notamment comporter la suspension de résiliations de contrats des éditeurs avec les sociétés agréées et la délivrance d'agrément provisoires, le cas échéant par dérogation au 1° de l'article 17.
- 79 « Leur durée ne peut excéder six mois renouvelables une fois.
- 80 « Elles doivent rester strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi. Elles sont motivées. Lorsque ces décisions se rattachent à l'exécution d'un contrat, elles sont prises après que les parties au contrat ont été mises en mesure de présenter leurs observations.
- 81 « *Art. 22.* – Le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse saisit l'Autorité de la concurrence de faits dont il a connaissance et susceptibles de contrevenir aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce. Il peut également la saisir pour avis de toute autre question relevant de sa compétence.
- 82 « L'Autorité de la concurrence communique à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, pour avis, toute saisine entrant dans le champ des compétences de celle-ci et peut également la saisir, pour avis, de toute question relative au secteur de la distribution de la presse.
- 83 « *Art. 23.* – L'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse peut, d'office ou à la demande du ministre chargé de la communication, d'une organisation professionnelle ou d'une personne physique ou morale concernée, prononcer des sanctions à l'encontre d'une entreprise de presse, d'une société coopérative de groupage de presse, d'une société de distribution agréée ou d'une des personnes mentionnées au I de l'article 14.
- 84 « Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes.
- 85 « I. – En cas de manquement de l'entreprise de presse, de la société coopérative de groupage de presse, de la société de distribution agréée ou d'une des personnes mentionnées au I de l'article 14 aux dispositions de la présente loi et aux textes et décisions pris en application de ces dispositions, l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse la met en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé. Ce délai ne peut être inférieur à un mois, sauf en cas de manquement grave et répété.
- 86 « La mise en demeure peut être assortie d'obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le même délai. Elle est motivée et notifiée à l'intéressé. L'autorité peut rendre publique cette mise en demeure.

- 87 « II. – Lorsque l'intéressée ne se conforme pas dans les délais fixés à la mise en demeure prévue au I ou aux obligations intermédiaires dont elle est assortie, l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse peut, après instruction conduite par ses services, notifier des griefs à la personne en cause. Elle transmet alors le dossier d'instruction à la formation restreinte.
- 88 « III. – Après que la personne en cause a reçu notification des griefs, a été mise à même de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites et avant de prononcer une sanction, la formation restreinte procède, selon une procédure contradictoire, à l'audition du représentant de l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse et de la personne en cause.
- 89 « La formation restreinte peut, en outre, entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile.
- 90 « La formation restreinte peut prononcer les sanctions suivantes :
- 91 « 1° Un avertissement ou, pour ce qui concerne les seules sociétés de distribution agréées, la suspension ou le retrait de l'agrément ;
- 92 « 2° Une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressée, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France du dernier exercice clos, ce plafond étant porté à 5 % en cas de nouvelle infraction. A défaut d'activité antérieure permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 €, porté à 375 000 € en cas de nouvelle violation de la même obligation.
- 93 « Lorsque le manquement est constitutif d'une infraction pénale, le montant total des sanctions prononcées ne peut excéder le montant de la sanction encourue le plus élevé.
- 94 « Lorsque la formation restreinte a prononcé une sanction pécuniaire devenue définitive avant que le juge pénal ait statué définitivement sur les mêmes faits ou des faits connexes, celui-ci peut ordonner que la sanction pécuniaire s'impute sur l'amende qu'il prononce.
- 95 « Les sanctions pécuniaires sont recouvrées comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

- ⑨⑥ « IV. – L’Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse et la formation restreinte ne peuvent être saisies de faits remontant à plus de trois ans, s’il n’a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction.
- ⑨⑦ « V. – Les décisions de la formation restreinte sont motivées et notifiées à l’intéressée. Elles peuvent être rendues publiques dans les publications, journaux ou services de communication au public par voie électronique choisis par la formation restreinte, dans un format et pour une durée proportionnée à la sanction infligée. Elles peuvent faire l’objet d’un recours de pleine juridiction et d’une demande de suspension présentée conformément à l’article L. 521-1 du code de justice administrative, devant le Conseil d’État.
- ⑨⑧ « Art. 24. – L’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut être saisie par l’une des parties de différends :
- ⑨⑨ « 1° Entre, d’une part, une entreprise de presse ou une société coopérative de groupage de presse, et, d’autre part, une société de distribution agréée, un diffuseur de presse ou une des personnes mentionnées au I de l’article 14 en cas de refus de distribution, de diffusion ou de désaccord sur les conditions de distribution des publications d’une entreprise de presse prévues à l’article 5 ;
- ⑩⑩ « 2° Entre une entreprise de presse et une société coopérative de groupage de presse, en cas de désaccord sur la conclusion ou l’exécution d’une convention relative au groupage portant sur la mise en œuvre des obligations prévues par les articles 3, 5 et 8 de la présente loi ;
- ⑩① « 3° Entre une société de distribution agréée et un diffuseur de presse en cas de désaccord sur la mise en œuvre des obligations prévues par l’article 11.
- ⑩② « Sa décision est motivée et précise les conditions équitables et non discriminatoires, d’ordre technique et financier, dans lesquelles le groupage, la distribution ou la diffusion doivent être assurés.
- ⑩③ « Dans les cas cités aux alinéas précédents, elle se prononce dans un délai de quatre mois, après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations. En cas de circonstances exceptionnelles, ce délai peut être porté à six mois.
- ⑩④ « Chapitre ii
- ⑩⑤ « la commission du réseau de la diffusion de la presse

- ⑩⑥ « Art. 25. – I. – La commission du réseau de la diffusion de la presse :
- ⑩⑦ « 1° Décide, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, de l'implantation des points de vente de presse conformément aux règles fixées en application de l'article 13 et du 6° de l'article 17. Ses décisions sont motivées ;
- ⑩⑧ « 2° Délivre un certificat d'inscription aux agents de la vente de presse et assure la gestion du fichier recensant les agents de la vente de presse.
- ⑩⑨ « II. – La commission du réseau de la diffusion de la presse comprend des représentants des éditeurs de journaux et publications périodiques et des personnalités qualifiées en matière de distribution de la presse.
- ⑩⑩ « Les modalités de désignation des membres assurent l'égale représentation des femmes et des hommes.
- ⑩⑪ « Les membres et les personnels de la commission et les experts consultés sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance dans le cadre de leurs fonctions, dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les membres et les personnels de la commission restent tenus à cette obligation pendant une durée d'un an après la fin de leur mandat.
- ⑩⑫ « III. – Les frais afférents au fonctionnement de la commission, personne morale de droit privé, ainsi que les sommes qu'elle pourrait être condamnée à verser sont à la charge des sociétés coopératives de groupage de presse régies par la présente loi.
- ⑩⑬ « IV. – La commission communique à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et au ministre chargé de la communication, sur leur demande, le fichier mentionné au 2° du I ainsi que l'ensemble des documents en sa possession afférents à l'organisation territoriale du réseau de diffusion.
- ⑩⑭ « V. – Peuvent être soumis à une conciliation préalable devant l'une des personnalités qualifiées de la commission du réseau de la diffusion de la presse, les litiges entre agents de la vente de presse relatifs à l'application des dispositions de la présente loi qui impliquent un point de vente.
- ⑩⑮ « VI. – Un décret fixe les conditions d'application du présent article, notamment le nombre des membres de la commission, la durée de leur mandat, les modalités de leur désignation et de celle du président, ainsi que la procédure de conciliation.
- ⑩⑯ « Art. 26. – Un décret fixe les conditions d'application de la présente loi. »

## Article 2

- ① I. – Le code des postes et des communications électroniques est modifié conformément aux II à IV ci-après.
- ② II. – L'article L. 130 est ainsi modifié :
- ③ 1° A la première phrase du premier alinéa, les mots : « et des postes » sont remplacés par les mots : « , des postes et de la distribution de la presse » et après les mots : « , des postes », sont insérés les mots : « , de la distribution de la presse » ;
- ④ 2° Au quatrième alinéa, les mots : « et des postes » sont remplacés par les mots : « , des postes et de la distribution de la presse » ;
- ⑤ 3° La première phrase du cinquième alinéa est complétée par les mots : « et à l'article 23 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques » ;
- ⑥ 4° Au sixième alinéa, après la première phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Dans les mêmes conditions, ils ne prennent pas part aux délibérations et décisions de l'Autorité adoptées au titre de l'article 19, du I de l'article 23 et de l'article 24 de la loi du 2 avril 1947 précitée. » et la seconde phrase est complétée par les mots : « et à l'article 21 de la loi précitée » ;
- ⑦ 5° A la première phrase du septième alinéa, après la référence : « L. 36-1 », sont insérés les mots : « et au titre de l'article 19, du I de l'article 23 et de l'article 24 de la loi du 2 avril 1947 précitée, » et la deuxième phrase du même alinéa est complétée par les mots : « et de l'article 21 de la loi du 2 avril 1947 précitée ».
- ⑧ III. – L'article L. 131 est ainsi modifié :
- ⑨ 1° A la première phrase du premier alinéa, les mots : « et des postes » sont remplacés par les mots : « , des postes et de la distribution de la presse » et à la deuxième phrase du même alinéa, après les mots : « de l'audiovisuel », sont insérés les mots : « , de la presse » ;
- ⑩ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « et des postes » sont remplacés par les mots : « , des postes et de la distribution de la presse ».

- ⑪ IV. – L'article L. 135 est ainsi modifié :
- ⑫ 1° Après le 1°, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ⑬ « 1° *bis* Présente les mesures relatives à la distribution de la presse qui ont été mises en œuvre en application des dispositions du titre III de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques ; »
- ⑭ 2° Après le 3°, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
- ⑮ « 3° *bis* Dresse l'état de la distribution de la presse, notamment s'agissant de l'évolution des prestations proposées par les sociétés de distribution de presse agréées, de leurs prix et de la couverture du territoire par les réseaux de distribution ; rend compte de l'application des dispositions du titre III de la loi du 2 avril 1947 précitée en proposant, le cas échéant, des modifications de nature législative ou réglementaire qu'elle estime appropriées ; »
- ⑯ 3° A la première phrase du septième alinéa, devenu le neuvième alinéa, les mots : « le secteur des communications électroniques et sur celui des postes » sont remplacés par les mots : « les secteurs des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse » et à la deuxième phrase du même alinéa, après la référence : « L. 33-1 », sont insérés les mots : « et les sociétés agréées mentionnées à l'article 3 de la loi du 2 avril 1947 précitée ».

### **Article 3**

Au 3° de l'article L. 311-4 du code de justice administrative, après le mot : « électroniques », sont insérés les mots : « et de l'article 23 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution de journaux et de publications périodiques ».

### **Article 4**

Au premier alinéa de l'article 298 *undecies* du code général des impôts, les mots : « au conseil supérieur des messageries de presse » sont remplacés par les mots : « à la commission mentionnée à l'article 25 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques ».



## Article 5

A l'article L. 131-4 du code de la consommation, les mots : « ainsi qu'au II de l'article 14 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques » sont ajoutés après les mots : « l'article L. 111-7-2 ».

## CHAPITRE II

### Réforme du statut des vendeurs-colporteurs de presse

## Article 6

- ① Le I de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi est ainsi rédigé :
- ② « I. – Les vendeurs-colporteurs de presse effectuent :
- ③ « 1° Sur la voie publique ou par portage à domicile, la vente de publications quotidiennes ou hebdomadaires qui répondent aux conditions définies par décret ;
- ④ « 2° Et, le cas échéant, la distribution à titre accessoire d'une ou plusieurs publications de presse au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.
- ⑤ « Ils ont la qualité de travailleurs indépendants lorsqu'ils exercent leur activité en leur nom propre et pour le compte d'un éditeur, d'une société de distribution de presse agréée, d'un dépositaire ou d'un diffuseur de presse.
- ⑥ « Ils ont la qualité de mandataire-commissionnaire aux termes d'un contrat de mandat.
- ⑦ « Ils sont inscrits à ce titre à la commission mentionnée à l'article 25 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution de journaux et de publications périodiques, qui leur délivre l'attestation, prévue à l'article 298 *undecies* du code général des impôts, justifiant de leur qualité de mandataire-commissionnaire. »

### CHAPITRE III

#### **Dispositions transitoires et finales**

##### **Article 7**

- ① I. – Les mandats des membres de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ne sont pas interrompus du fait de l’entrée en vigueur de la présente loi. Les dispositions de l’article L. 130 du code des postes et des communications électroniques relatives à la qualification dans le domaine de la presse requise pour la nomination des membres de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse entrent en vigueur lors de la première nomination suivant la date de l’entrée en vigueur de la présente loi.
- ② II. – La première réunion de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse a lieu dans le mois suivant la date de l’entrée en vigueur de la présente loi.
- ③ III. – La première réunion de la commission du réseau de la diffusion de la presse mentionnée à l’article 25 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution de journaux et de publications périodiques dans sa rédaction résultant de la présente loi a lieu dans les six mois suivant l’entrée en vigueur de la présente loi.
- ④ IV. – Les membres de l’Autorité de régulation de la distribution de la presse ainsi que du Conseil supérieur des messageries de presse et de sa commission du réseau sont maintenus dans leurs fonctions dans les conditions suivantes :
- ⑤ 1° Jusqu’à la date de première réunion de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, l’Autorité de régulation de la distribution de la presse et le Conseil supérieur des messageries de presse exercent les compétences, autres que celle mentionnée au 2°, qui leur sont dévolues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date de la publication de la présente loi ;
- ⑥ 2° Jusqu’à la date de première réunion de la commission du réseau de la diffusion de la presse, le Conseil supérieur des messageries de presse et sa commission du réseau exercent les compétences qui leur sont dévolues par les 6° et 7° de l’article 18-6 de la loi du 2 avril 1947 précitée dans leur rédaction antérieure à la présente loi en matière d’implantation de points de vente, de certificats d’inscription des agents de la vente de presse et de gestion du fichier recensant les agents de la vente.

- ⑦ V. – A compter de la première réunion de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse suivant la date d’entrée en vigueur de la présente loi :
- ⑧ 1° Les décisions prises par l’Autorité de régulation de la distribution de la presse et le Conseil supérieur des messageries de presse avant la date de la réunion précitée sont maintenues de plein droit jusqu’à décision contraire de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- ⑨ 2° La validité des actes de constatation et de procédure accomplis antérieurement à la réunion précitée s’apprécie au regard des dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date à laquelle ils ont été pris ou accomplis ;
- ⑩ 3° Les demandes portées par le président de l’Autorité de régulation de la distribution de la presse devant la cour d’appel de Paris en application des dispositions de l’article 18-14 de la loi du 2 avril 1947 précitée dans sa rédaction antérieure à la présente loi sont poursuivies de plein droit par l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- ⑪ 4° La charge de la défense des décisions prises par l’Autorité de régulation de la distribution de la presse et par le Conseil supérieur des messageries de presse faisant l’objet d’un recours ou d’une demande de sursis à exécution encore pendants devant la cour d’appel de Paris est transférée à l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.
- ⑫ VI. – A compter de la première réunion de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse suivant la date d’entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil supérieur des messageries de presse est dissous.
- ⑬ La liquidation du Conseil supérieur des messageries de presse est assurée par son président assisté de son trésorier. Elle est financée sur les fonds du Conseil supérieur des messageries de presse. Les contributions mises à la charge des sociétés coopératives de messageries de presse pour l’année 2019 restent dues au liquidateur. A l’issue des opérations de liquidation, qui devront être achevées six mois au plus tard après l’entrée en vigueur de la présente loi, les fonds demeurant disponibles ou, selon le cas, les dettes restant à couvrir, sont répartis entre les sociétés coopératives au prorata de leur volume d’activité.

## Article 8

- ① I. – Les personnes morales qui, à la date de publication de la présente loi, assurent la distribution de la presse conformément aux prescriptions de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution de journaux et de publications périodiques dans sa rédaction antérieure à la présente loi, peuvent poursuivre, sans être soumises à l'agrément prévu à l'article 11 de la loi du 2 avril 1947 précitée, leur activité dans la limite d'un délai de trois ans suivant la date de publication de la présente loi. Elles sollicitent un agrément dans les six mois suivant la publication du cahier des charges prévu à l'article 11 de la loi du 2 avril 1947 précitée, qui ne peut être postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2023.
- ② Elles sont soumises sans délai aux obligations applicables aux sociétés de distribution agréées prévues par les dispositions de la loi du 2 avril 1947 précitée dans sa rédaction résultant de la présente loi.
- ③ Dans les deux mois suivant la date de publication de la présente loi, elles informent des conditions techniques, tarifaires et contractuelles de leurs prestations l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, qui fait application des dispositions du 2° de l'article 17 de la loi du 2 avril 1947.
- ④ II. – Le premier accord interprofessionnel conclu sur le fondement du 2° de l'article 5 de la loi du 2 avril 1947 précitée dans sa rédaction résultant de la présente loi est communiqué à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et au ministre chargé de la communication dans le délai de six mois à compter de la date de publication de la présente loi.



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# ÉTUDE D'IMPACT

## **Projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse**

NOR : MICE1906427L/Bleue-1

9 avril 2019



## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	6
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION _____	9
CHAPITRE I – RÉFORME DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE _____	10
Article 1 <sup>er</sup> : Modification de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques ____	10
1. ÉTAT DES LIEUX _____	10
1.1. CADRE GÉNÉRAL _____	10
1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL _____	16
1.3. CADRE CONVENTIONNEL _____	17
1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ _____	18
2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS _____	19
2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER _____	19
2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS _____	20
3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU _____	20
3.1. OPTIONS ENVISAGÉES _____	20
3.1.1. Relativement à l'organisation de la régulation _____	20
3.1.2. Relativement au champ de la régulation _____	21
3.1.3. Relativement à l'évolution du statut coopératif _____	22
3.2. OPTIONS RETENUES _____	25
3.2.1. Unifier et renforcer la régulation en la confiant à l'ARCEP _____	25
3.2.2. Mieux définir le champ d'application de la loi _____	26
3.2.3. Maintenir le statut coopératif obligatoire en limitant ses excès potentiels _____	27
3.2.4. Réaffirmer les principes fondateurs de la « loi Bichet » _____	27
3.2.5. Préciser pour les éditeurs de presse les conditions d'accès au réseau de distribution 29	
3.2.6. Rendre le droit d'accès à un réseau effectif en conférant au régulateur des pouvoirs d'investigation, de sanction et de règlement des différends _____	30
3.2.7. Insuffler une nouvelle dynamique commerciale en allégeant les contraintes qui pèsent sur le réseau de vente _____	30
3.2.8. Clarifier l'organisation de la distribution _____	31
3.2.9. Etendre la loi à la diffusion numérique _____	32

<b>4.</b>	<b>ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES</b>	<b>35</b>
<b>4.1.</b>	<b>IMPACTS JURIDIQUES</b>	<b>35</b>
<b>4.1.1.</b>	<b>Impacts sur l'ordre juridique interne</b>	<b>35</b>
<b>4.1.2.</b>	<b>Articulation avec le droit de l'Union européenne</b>	<b>37</b>
<b>4.2.</b>	<b>IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS</b>	<b>42</b>
<b>4.2.1.</b>	<b>Impacts macroéconomiques</b>	<b>42</b>
<b>4.2.2.</b>	<b>Impacts sur les entreprises</b>	<b>43</b>
<b>4.2.3.</b>	<b>Impacts budgétaires</b>	<b>44</b>
<b>4.3.</b>	<b>IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS</b>	<b>45</b>
<b>4.4.</b>	<b>IMPACTS SUR LES PARTICULIERS</b>	<b>46</b>
<b>4.5.</b>	<b>IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX</b>	<b>46</b>
<b>5.</b>	<b>MODALITÉS D'APPLICATION</b>	<b>47</b>
	<b>Article 2 : Modification du code des postes et des communications électroniques</b>	<b>48</b>
<b>1.</b>	<b>ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>48</b>
<b>2.</b>	<b>NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>49</b>
<b>2.1</b>	<b>NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER</b>	<b>49</b>
<b>2.2</b>	<b>OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>49</b>
<b>3.</b>	<b>DISPOSITIF RETENU</b>	<b>49</b>
<b>4.</b>	<b>ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES</b>	<b>50</b>
<b>4.1.</b>	<b>IMPACTS JURIDIQUES</b>	<b>50</b>
<b>4.2.</b>	<b>IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS</b>	<b>50</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Impacts sur les entreprises</b>	<b>50</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Impacts budgétaires</b>	<b>50</b>
	<b>LE TRANSFERT À L'ARCEP DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE RÉGULATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE SUPPOSE DE LUI CONFIER LES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES– ESSENTIELLEMENT EN ETP (8) – DEVANT LUI PERMETTRE D'ACCOMPLIR CETTE MISSION NOUVELLE.</b>	<b>50</b>
	<b>Article 3 : Modification de l'article L. 311-4 du code de justice administrative</b>	<b>51</b>
<b>1.</b>	<b>ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>51</b>
<b>2.</b>	<b>NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>51</b>
<b>3.</b>	<b>DISPOSITIF RETENU</b>	<b>52</b>
<b>4.</b>	<b>ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES</b>	<b>52</b>
	<b>Article 4 : Modification de l'article 298 <i>undecies</i> du code général des impôts</b>	<b>53</b>
<b>1.</b>	<b>ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>53</b>
<b>2.</b>	<b>NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>53</b>
<b>3.</b>	<b>DISPOSITIF RETENU</b>	<b>53</b>



<b>4. ANALYSE DES IMPACTS DES MESURES ENVISAGÉES</b>	<b>54</b>
<b>Article 5 : Modification de l'article L. 131-4 du code de la consommation</b>	<b>55</b>
<b>1. ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>55</b>
<b>2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>56</b>
<b>3. DISPOSITIF RETENU</b>	<b>56</b>
<b>4. ANALYSE DES IMPACTS DES MESURES ENVISAGÉES</b>	<b>56</b>
<b>CHAPITRE II – RÉFORME DU STATUT DES VENDEURS-COLPORTEURS DE PRESSE</b>	<b>57</b>
<b>Article 6 : Modification de l'article 22-I de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi</b>	<b>57</b>
<b>1. ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>57</b>
<b>1.1 CADRE GÉNÉRAL</b>	<b>57</b>
<b>1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL</b>	<b>58</b>
<b>2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>58</b>
<b>2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER</b>	<b>58</b>
<b>2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>58</b>
<b>3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU</b>	<b>59</b>
<b>4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES</b>	<b>60</b>
<b>4.1. IMPACTS JURIDIQUES</b>	<b>60</b>
<b>4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS</b>	<b>60</b>
<b>4.2.1 Impacts sur les entreprises</b>	<b>60</b>
<b>4.2.2 Impacts budgétaires</b>	<b>60</b>
<b>4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS</b>	<b>61</b>
<b>CHAPITRE III – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES</b>	<b>62</b>
<b>Articles 7 et 8 : Dispositions transitoires et finales</b>	<b>62</b>

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

La pérennité et l'adaptation du système de distribution de la presse vendue au numéro constituent un enjeu démocratique majeur, qui engage la libre circulation des idées et l'expression de la pluralité des opinions. Or ce secteur a été totalement bouleversé par les évolutions numériques ainsi que par l'évolution des pratiques des lecteurs.

**1.** La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « loi Bichet », qui a permis d'organiser, dans le contexte de l'après-guerre, la pluralité de l'information et l'égalité entre les éditeurs, indépendamment de leur taille ou des opinions qu'ils véhiculent, n'apparaît plus aujourd'hui pleinement adaptée aux enjeux du secteur. Les crises répétées de la messagerie Presstalis, premier opérateur de la distribution, et le risque systémique que sa potentielle défaillance ferait peser sur l'ensemble de la filière, ont en effet mis en lumière les limites du cadre législatif actuel et de la régulation qu'il organise.

Initialement créés pour garantir l'équité de distribution entre tous les éditeurs, la détention majoritaire obligatoire du capital des messageries, et dans une moindre mesure le statut coopératif sans régulation adaptée à ses spécificités, peuvent dans certains cas engendrer des situations de conflits d'intérêts. A la fois clients et actionnaires, les éditeurs ne peuvent toujours piloter de façon optimale le fonctionnement d'un outil de distribution lourd et difficile à réformer dans un contexte d'attrition accélérée du marché.

Par ailleurs, alors qu'ils assurent le rôle essentiel d'interface commerciale avec le client lecteur, les marchands de journaux n'ont aujourd'hui aucun contrôle sur le type de publications qu'ils reçoivent ni sur les quantités d'exemplaires livrées. Cette situation rend les flux distribués difficiles à piloter et aboutit à des excès qui mettent en danger l'ensemble du système.

Enfin, dans un contexte de baisse continue des volumes distribués, incitant à une nécessaire évolution de l'outil industriel et du cadre juridique du secteur, les organes de régulation de la filière disposent de prérogatives et de moyens limités, ce qui ne permet pas un encadrement optimal de la distribution de la presse. Sans que la mobilisation des acteurs concernés soit en cause, l'autorégulation sectorielle via le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) a démontré ses limites, tandis que l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ne dispose pas des moyens nécessaires au regard du rôle qu'elle se doit d'assurer.

Etant donné leurs effets hautement positifs sur le paysage de la presse française, les grands principes issus de la « loi Bichet » doivent néanmoins être réaffirmés et confortés : liberté de diffusion, neutralité de la distribution et solidarité coopérative.

**2.** La situation de l'acteur dominant du secteur, la messagerie Presstalis, a en revanche mis en évidence l'urgence d'une réforme du cadre de régulation.

Dans un contexte de forte tension sur la distribution de la presse vendue au numéro, qui affecte particulièrement la chaîne de distribution des quotidiens (messagerie/niveau 1, dépositaires régionaux/niveau 2 et marchands de journaux/niveau 3), Presstalis a sollicité à la fin de l'année 2017 l'ouverture d'une procédure de conciliation<sup>1</sup>. Cette procédure, conduite sous l'égide d'une conciliatrice désignée par le président du Tribunal de commerce, a permis d'aboutir à la signature d'un protocole de conciliation entre Presstalis, ses coopératives (magazines et quotidiens) et l'Etat, qui a été homologué par le Tribunal de commerce de Paris le 14 mars 2018. Le Protocole s'appuie sur un plan de redressement du groupe Presstalis, qui a été proposé par ses dirigeants et validé par son conseil d'administration. Ce plan, qui doit assurer un redressement pérenne de la viabilité du groupe, prévoit notamment une diminution des coûts de fonctionnement de la messagerie et une restructuration de son activité, en particulier une réorganisation des dépositaires régionaux (niveau 2) qu'elle gère, incluant notamment des cessions.

Presstalis étant le seul acteur aujourd'hui en mesure d'assurer la continuité de la distribution des quotidiens nationaux d'information politique et générale (IPG) sur l'ensemble du territoire, l'Etat participe à ce protocole afin de soutenir l'entreprise dans son plan de transformation. Plus largement, ce sont aussi les conséquences systémiques qu'aurait emportées une défaillance de la messagerie (s'agissant en particulier de la messagerie concurrente, des petits éditeurs et des diffuseurs de presse) qui ont justifié l'intervention de l'Etat dans une activité dont la responsabilité relève au premier chef des éditeurs.

Dans ce contexte, le ministre de l'Économie et des Finances et la ministre de la Culture ont confié à M. Marc SCHWARTZ, conseiller maître à la Cour des comptes, la mission de suivre la situation de la messagerie Presstalis dans le cadre de la négociation du protocole de conciliation et de proposer, en procédant à une large concertation du secteur, une évolution de la « loi Bichet » et du cadre de régulation qu'elle définit. Le rapport issu de ces réflexions et remis aux ministres a été rendu public le 24 juillet 2018<sup>2</sup>. Le rapport a été présenté aux professionnels par son auteur, à l'occasion de réunions organisées les 26 et 27 juillet, associant les différents acteurs concernés. Le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de la Culture ont ouvert jusqu'au 15 septembre 2018 une phase de concertation sur

---

1 L'accord-cadre de 2012 avait permis le redressement de la situation de la messagerie, dont la continuité d'exploitation était alors gravement menacée, en précisant jusqu'en 2015 la contribution de chacun à l'équilibre d'exploitation. La messagerie Presstalis a alors engagé une vaste restructuration de son activité afin de répondre à la baisse continue des flux d'exemplaires (- 52 % en volume et - 37 % en valeur sur la période 2006-2016). L'activité de Presstalis semblait s'améliorer progressivement grâce aux effets bénéfiques de la restructuration (les effectifs sont passés de 2 504 salariés fin 2012 à 1 489 fin 2016) et à la rationalisation de la filière : le résultat d'exploitation pour 2015 s'est établi à hauteur de 2,1 M€ (vs. - 16,6 M€ en 2012). Malgré un marché toujours en forte baisse (- 7,1 % en valeur pour les quotidiens et - 4,1 % pour les publications en 2016), Presstalis attendait en 2016 un résultat d'exploitation en hausse à 3,1 M€. La situation a connu un soudain dérapage vis-à-vis de la trajectoire au moment de la certification des comptes 2016 (le résultat d'exploitation 2016 s'est élevé finalement à - 1,9 M€ et le résultat net à - 48 M€), débouchant sur des difficultés de trésorerie auxquelles l'entreprise était dans l'incapacité de faire face.

2 Le rapport peut être consulté à partir de ce lien : <http://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Reforme-de-la-loi-Bichet-publication-du-rapport-de-Marc-Schwartz-et-lancement-d-une-consultation-publique>

le fondement des propositions du rapport, afin de permettre aux différentes parties prenantes de faire valoir leurs points de vue. Le ministre de la Culture a ensuite reçu personnellement tous les acteurs en janvier et février 2019.

**3.** Par le présent projet de loi, qui se fonde, en partie, sur les préconisations du rapport précité, le Gouvernement entend réformer le cadre législatif de la distribution de la presse vendue au numéro, afin d'assurer sa pérennité dans un contexte d'évolution significative du marché, dans le but de préserver la garantie créée il y a plus de 70 ans d'une diffusion libre et impartiale de la presse écrite sur l'ensemble du territoire national.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Modification de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques	Décret pris pour l'application des articles 11 et 13, des I et II de l'article 14, du VI de l'article 25 et de l'article 26 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 ;  Décret en Conseil d'Etat pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 ;	Ministère de la culture
6	Modification de l'article 22-I de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, relatif à la définition des vendeurs-colporteurs de presse (VCP)	Décret pris pour l'application du 1° du I de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 précisant les catégories de publications quotidiennes et hebdomadaires pouvant être portées à titre principal par les VCP	Ministère de la culture

## **CHAPITRE I – RÉFORME DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE**

### **Article 1<sup>er</sup> : Modification de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

**1.1.1.** La distribution de la presse s'inscrit dans un cadre juridique et une organisation de marché hérités de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « loi Bichet ».

Il existe trois canaux de diffusion de la presse imprimée payante : la vente au numéro hors abonnement, assurée par les diffuseurs de presse, plus communément appelés « marchands de journaux », dont il est ici question et les deux canaux d'acheminement de la presse à ses abonnés, qui ne sont pas régis par les dispositions de la « loi Bichet » : le transport postal assuré par La Poste dans le cadre d'une mission de service public et le portage assuré par les entreprises de portage.

Le législateur a eu pour souci constant d'assurer le pluralisme et la diversité de l'offre de presse. Pour ce faire, la « loi Bichet » a prévu que la distribution groupée de titres de presse ne pouvait être réalisée que par des sociétés à statut coopératif – appelées sociétés coopératives de messageries de presse – d'une part, ou des sociétés commerciales dont le capital est majoritairement contrôlé par lesdites coopératives, d'autre part. Dans les faits, toutes les sociétés coopératives ont choisi de déléguer les opérations matérielles de distribution à des sociétés commerciales. Tout en garantissant le principe de la liberté de distribution pour chaque entreprise de presse, le choix de ce système coopératif visait à éviter le contrôle monopolistique du marché de la distribution de la presse par une seule entreprise et à garantir l'égalité de traitement entre éditeurs en leur donnant la capacité d'accéder librement à un large réseau de distribution. Symétriquement, l'article 6 de cette loi instaure une obligation d'admission au sein des coopératives pour les titres qui en font la demande.

Le législateur a modifié à plusieurs reprises la « loi Bichet »<sup>3</sup> et adapté ces principes d'origine dans un souci d'efficacité accrue de la distribution et pour répondre aux crises que celle-ci a traversées. Ainsi, depuis 2011, le législateur est venu tempérer le principe d'exclusivité auparavant attaché au recours obligatoire à une coopérative en cas de groupage : les dispositions des 3° et 3°bis de l'art. 18-6 autorisent ainsi un titre de presse normalement distribué par une messagerie à contracter directement, pour une partie de son volume et dans des conditions définies par le Conseil supérieur des messageries de presse, avec les réseaux de la presse quotidienne régionale ou avec les dépositaires régionaux dans des zones géographiques déterminées.

La loi a également prévu, pour limiter les effets pervers d'une interprétation excessive de la liberté d'accès au réseau de distribution, que puissent être fixées par le régulateur, selon des critères objectifs et non discriminatoires, les « conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servis aux points de vente » pour la presse autre que d'information politique et générale (IPG). En effet ce n'est que pour la presse IPG que les règles constitutionnelles impliquent qu'elle puisse être distribuée sans limitations autres que celles qui sont décidées par ses éditeurs<sup>4</sup>. Ce point est essentiel et souligne que, contrairement à une idée reçue, ce sont les pratiques de la profession et les difficultés rencontrées par la régulation pour mettre pleinement en œuvre ses décisions, et non la loi elle-même, qui ont aujourd'hui pour conséquence que tous les éditeurs (y compris non IPG) puissent faire distribuer leurs titres dans les points de vente de leur choix. Cette situation s'explique à la fois par des contraintes techniques, avec l'échec du système d'information commun, le refus de certains acteurs de se plier à ces règles et les difficultés de la régulation à imposer leur application dans un délai contraint<sup>5</sup>. La « loi Bichet » permet un accès libre au réseau de distribution, mais n'a, en aucune manière, créé un droit pour tous les titres à être distribués dans tous les points de vente.

De nouveaux principes ont par ailleurs été introduits dans le texte de la loi. Depuis 2015, le régulateur doit veiller à concilier dans son office le respect de la concurrence et le respect des équilibres économiques du système collectif de distribution, notamment lorsqu'il s'agit d'homologuer les barèmes des messageries. La loi est également venue confirmer le

---

3 Notamment par la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse (dite « loi Françaix ») et la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (dite « loi Bloche »).

4 Pour mémoire, le chiffre d'affaires total de la presse française est évalué à 7,074 Md€, dont 4,842 Md€ de recettes de ventes (hors publicité et annonces), la vente au numéro représentant 2,34 Md€. Au sein de cet ensemble, le chiffre d'affaires total de la presse d'IPG s'établit à 3,573 Md€, dont 2,342 Md€ de recettes de vente, la vente au numéro représentant 1,061 Md€ (données 2016).

5 Les deux décisions de régulation des flux prises en 2013 par le CSMP n'ont pas été appliquées notamment du fait d'un système d'information obsolète (décision du 28 mars 2013 relative aux critères d'accès aux conditions de distribution presse des messageries de presse et à la régulation des titres et produits distribués par les messageries (durée de vente, etc.) ; décision du 24 juillet 2013 relative à la régulation des quantités distribuées, instaurant le plafonnement des fournitures aux niveaux 1 et 3, ainsi que la mise à zéro des titres non vendeurs).

mécanisme de la péréquation<sup>6</sup>, initialement développé par le Conseil supérieur des messageries de presse sur le seul fondement des compétences générales qu'il tenait de l'article 17 de cette loi. Pour ce faire, la loi du 17 avril 2015 susmentionnée a introduit le principe de solidarité au sein des coopératives et entre les coopératives. Cette extension du texte d'origine avait vocation à permettre son adaptation aux évolutions de la distribution de la presse et accroître son efficacité tout en assurant une répartition équitable, entre les coopératives, des surcoûts liés à la distribution des quotidiens, dont la société Presstalis<sup>7</sup> a l'exclusivité.

La « loi Bichet » prévoit également un système de régulation dédié à la distribution de la presse organisé autour de deux instances :

– le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), entité professionnelle mise en place dès 1947 et composée de 20 membres représentant les éditeurs et les acteurs de la distribution, est chargé d'organiser le réseau de distribution et se concentre sur les questions économiques dans un but d'autorégulation ;

– l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), autorité administrative indépendante créée par la loi du 20 juillet 2011 précitée, est composée de 4 membres (trois sont issus du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, auxquels s'ajoute une personnalité qualifiée désignée par l'Autorité de la concurrence) ; elle rend exécutoires les décisions du CSMP et homologue les barèmes des tarifs des messageries de presse<sup>8</sup>.

D'après les termes de l'article 17 de la « loi Bichet », ces deux instances ont pour mission d'assurer « *le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau et [de prendre] toute mesure d'intérêt général en matière de distribution de la presse [...] [Elles] veillent au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution et sont garants du respect du principe de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse* ».

---

6 La péréquation vise à répartir entre l'ensemble des coopératives de messagerie de presse les surcoûts de la distribution des quotidiens nationaux d'information politique et générale qui ne peuvent être évités (traitements quotidiens, réalisés en urgence et le plus souvent de nuit, travail du dimanche, etc.).

7 Anciennement Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP), Presstalis est une société par actions simplifiée dont l'intégralité du capital est détenue par deux coopératives d'éditeurs (la coopérative des quotidiens et la coopérative des magazines). C'est l'acteur dominant du secteur (cf. infra).

8 Les réflexions menées en amont de la réforme de 2011, contenues notamment dans le rapport de M. Bruno Lasserre sur la réforme du CSMP, tendaient à faire de ce dernier une autorité indépendante. Les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi ont toutefois privilégié le maintien du CSMP en tant qu'organe de régulation professionnelle, mais en y ajoutant une autorité administrative indépendante, l'ARDP, chargée notamment de valider les décisions du CSMP. Cette régulation bicéphale visait notamment à laisser l'initiative en matière de régulation à la profession tout en permettant un contrôle *a posteriori* par une AAI.



Dans le cadre ainsi établi, la distribution de la presse au numéro est aujourd'hui assurée par deux sociétés de messagerie, Presstalis et les Messageries lyonnaises de presse (MLP)<sup>9</sup>. Les éditeurs concluent un contrat de distribution avec ces messageries (niveau 1), qui regroupent et distribuent les journaux depuis les imprimeries jusqu'à des grossistes régionaux, les « dépositaires » (niveau 2), qui reforment des paquets qu'ils distribuent ensuite jusqu'aux détaillants, appelés « diffuseurs » (niveau 3), chez lesquels le consommateur peut les acheter.



### L'organisation de la distribution de la presse en France

(Source : rapport de M. Schwartz, *op. cit.*)

**1.1.2.** La distribution de la presse au numéro connaît depuis de nombreuses années des crises à répétition. Le dépôt de bilan de la principale messagerie de presse, Presstalis, a été évité début 2018 grâce à une mobilisation financière importante des éditeurs de presse (actionnaires

---

<sup>9</sup> En 2017, Presstalis représente environ 75 % (ventes en montants forts ie somme des ventes réalisées chez les marchands de journaux avant défalcation des commissions des agents de la vente et des messageries) de la vente au numéro de la presse magazine (51 % des titres), et 100 % de la vente au numéro de la presse quotidienne nationale. Pour cette même année, Presstalis a réalisé 1,416 Md€ de chiffre d'affaires en vente en montants forts, dont 329,4 M€ pour les quotidiens et 1 086,6 M€ pour les magazines. Elle met en circulation plus de 2 400 titres en France mais aussi dans une centaine de pays, et emploie environ 1 200 personnes. Elle distribue les titres de 331 sociétés éditrices adhérentes au 30 juin 2018. Les MLP ont assuré la distribution de 49 % des références de titres magazines (environ 25 % en CA) et de 50,5 % des références hors presse en 2017. Pour cette même année, les MLP ont réalisé 366 M€ de chiffre d'affaires, dont 322 M€ pour les magazines. Elles mettent en circulation plus de 3 000 titres et regroupaient 570 éditeurs sociétaires à fin 2017. Les MLP emploient environ 310 personnes.

et clients de la société) et au soutien de l'État. Si la situation a été stabilisée, elle reste fragile et impose une réforme structurelle de l'organisation du système de distribution.

En effet, l'organisation du système, qui résulte autant de la loi elle-même que de l'interprétation qui en a été donnée, est devenue inadaptée pour faire face aux mutations structurelles du secteur et à l'attrition continue des volumes (- 54 % en dix ans). Elle se caractérise par un degré élevé de contrainte juridique qui rigidifie le système et peut parfois placer les éditeurs dans une situation de conflit d'intérêts (combinaison du statut coopératif et de la détention majoritaire du capital des messageries), les conduisant à choisir en permanence entre leurs intérêts de clients et ceux de l'entreprise dont ils sont actionnaires.

Organisé de manière verticale, doté d'une gouvernance qui dilue les responsabilités, le système de distribution confie aux éditeurs de presse le pilotage de l'ensemble des paramètres de diffusion de leurs titres. Les détaillants n'ont quasiment aucun contrôle sur la liste et les quantités de publications qu'ils reçoivent. Pourtant, le droit à être distribué dans tous les points de vente n'est pas prescrit par la loi qui prévoit, au contraire, la possibilité de constituer des assortiments de titres – sauf pour la presse d'information politique et générale, en raison du principe de pluralisme, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

Cette situation conduit à des dysfonctionnements majeurs et des excès peu contrôlables : encombrement des linéaires, volumes excessifs « poussés » dans le réseau, taux élevé d'invendus (51 % en moyenne pour l'ensemble des journaux et périodiques transportés par les messageries en 2017, en augmentation de 11 points en 10 ans<sup>10</sup>), dégradation des conditions d'exercice dans les points de vente dont le nombre est passé de 29 100 en 2006 à 23 200 en 2017.

Les organes de régulation du secteur, quant à eux, ne disposent pas des prérogatives et/ou des moyens nécessaires pour contenir ces dérives. Ainsi, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse ne dispose d'aucun service permanent et ceux du Conseil supérieur des messageries de presse se limitent à cinq personnes. Or les problématiques que l'un et l'autre doivent traiter sont lourdes et complexes et nécessiteraient des capacités d'étude importantes, par exemple pour valider les barèmes tarifaires, extrêmement complexes, et s'assurer de leur pertinence économique et de leur soutenabilité à l'échelle d'une coopérative ou du système coopératif dans son ensemble. De plus, si la composition de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse lui confère une réelle indépendance, celle du Conseil supérieur des messageries de presse, organe professionnel composé majoritairement d'éditeurs de presse, ne le prémunit pas contre les conflits d'intérêt. Enfin, largement dépourvues de pouvoir d'injonction ou de sanction à l'égard des acteurs du secteur, les autorités de régulation paraissent parfois impuissantes à faire appliquer des décisions qu'elles ont prises, comme

---

10 Les éditeurs sont faiblement incités à un comportement vertueux en la matière. Au contraire, les quantités mises sur le marché sont souvent déconnectées des perspectives de vente effectives, faute de responsabilisation efficace sur le coût des invendus et compte tenu du coût marginal très faible d'impression de chaque exemplaire supplémentaire.

celles portant, par exemple, sur l'assortiment des titres servis aux diffuseurs en fonction des caractéristiques physiques des points de vente.

La conjonction de la baisse significative du chiffre d'affaires de la presse vendue au numéro (qui a perdu 40 % en valeur en 10 ans) et de la volonté des éditeurs de ne pas augmenter les barèmes de Presstalis aboutit à une situation ne permettant plus de couvrir les coûts de la messagerie. L'entreprise creuse ainsi son déficit depuis plusieurs années, ce qui, combiné aux coûts des restructurations engagées, aboutit à fin 2017 à un niveau de capitaux propres négatifs d'environ 350 M€, montant qui devrait atteindre environ 400 M€ à l'issue de l'exercice 2018<sup>11</sup>.

Le plan de transformation mis en œuvre au sein de Presstalis à partir de 2012 a, de plus, eu pour conséquence un dérèglement des flux logistiques. Les quantités livrées ne correspondaient parfois en rien au potentiel commercial des points de ventes, tandis qu'aucun service ne permettait de traiter les différends. De nombreux diffuseurs se sont par ailleurs plaints d'erreurs récurrentes en matière de facturation des exemplaires livrés. La règle de mise à zéro (exclusion des rayonnages des titres non vendus) est trop facilement contournée par les éditeurs et le principe d'assortiment (choix des titres sur la base de règles communes en fonction du chiffre de vente des diffuseurs) n'a en pratique jamais pu être mis en œuvre<sup>12</sup>. Cette situation est due notamment à l'échec de la mise en place du nouveau système d'information commun à la filière, mais aussi aux faiblesses du mode de régulation actuel pour faire appliquer les règles générales prises par la profession.

Le réseau de vente s'amenuise chaque année sans que de nouveaux plans de développement ne parviennent à ralentir la baisse des ventes. Les difficultés actuellement observées pour l'ouverture de rayons presse dans les magasins de la grande distribution soulignent la logique malthusienne tendant à étouffer le secteur qui subit par ailleurs une baisse significative de son chiffre d'affaires. Sans fragiliser le réseau existant, la simplification des conditions d'installation des points de vente sous l'égide d'un nouveau régulateur est un des enjeux importants de la réforme envisagée.

**1.1.3** Enfin, il peut être fait état de l'importance croissante que revêt la diffusion numérique de la presse, par le nombre d'articles et d'exemplaires diffusés, par les revenus créés, mais aussi par les enjeux de transparence et d'impartialité qu'elle soulève<sup>13</sup>.

---

11 les comptes 2018 ne sont pas encore disponibles

12 Pour rappel, les deux décisions de régulation des flux prises en 2013 par le CSMP n'ont pas été appliquées notamment du fait d'un système d'information obsolète (décision du 28 mars 2013 relative aux critères d'accès aux conditions de distribution presse des messageries de presse et à la régulation des titres et produits distribués par les messageries (durée de vente, etc.) ; décision du 24 juillet 2013 relative à la régulation des quantités distribuées, instaurant le plafonnement des fournitures aux niveaux 1 et 3, ainsi que la mise à zéro des titres non vendeurs).

<sup>13</sup> Selon l'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM), la diffusion numérique de publications complètes (versions PDF) a augmenté en 2017 de 42,3% par rapport à 2016, contre - 3,1% pour la diffusion

En volume, la diffusion numérique de publications reste globalement inférieure à la diffusion papier (245 millions d'exemplaires contre 3,2 milliards pour l'ensemble de la presse) mais la tendance est claire et peu susceptible de s'inverser. En termes de lectorat, l'audience numérique est en train de dépasser la lecture de la presse papier : 53 % de lecture en presse numérique (dont 25 % sur mobiles), contre 47 % en papier. Plus de trois quarts des Français lisent désormais une marque de presse en version numérique au moins une fois par mois. Il convient de s'interroger sur la manière dont les principes fondateurs inspirant l'organisation de la distribution physique de la presse pourraient être transposés dans le domaine de la diffusion numérique. A titre d'exemple, les abonnements numériques du journal Le Monde forment désormais sa première source de diffusion payante (124 000 abonnés), devant les abonnements à la version papier (86 000) et les ventes en kiosque (37 500). Il en va de même pour les revenus issus du numérique qui restent minoritaires dans le chiffre d'affaires de la presse mais croissent fortement, même s'ils ne compensent pas la baisse des revenus « papier ».

Des enjeux existent quant à la diffusion de la presse sur les plateformes numériques (stores, kiosques numériques, agrégateurs de contenus). On relève en effet :

- des problématiques génériques à l'ensemble des produits vendus et/ou faisant l'objet d'agrégations par des plateformes numériques, comme les enjeux de référencement et de transparence des algorithmes associés à propos desquelles des discussions sur la régulation des plateformes sont en cours au niveau européen ;
- des problématiques spécifiques à la diffusion de la presse, et notamment de la presse d'information politique et générale : l'équivalent numérique de la liberté dont dispose un éditeur IPG de choisir les lieux physiques de vente de ses titres pourrait être une obligation pour tout service de communication au public en ligne assurant la diffusion numérique groupée de titres de presse (via un kiosque) de diffuser les titres d'information politique et générale qui le souhaitent.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789 dispose que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ».

---

papier. Ainsi, la diffusion de la presse quotidienne nationale se redresse depuis 2016, grâce à la diffusion numérique.

Par ailleurs, depuis la révision constitutionnelle de 2008<sup>14</sup>, l'article 34 de la Constitution dispose que « *La loi fixe les règles concernant (...) la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ».

Le principe de la liberté de diffusion de la presse posé par l'article 1<sup>er</sup> de la « loi Bichet » (« *La diffusion de la presse imprimée est libre* ») découle directement du principe de libre communication des pensées et des opinions inscrit dans la DDHC. De même, c'est en faisant référence à cet article 11 de la DDHC que le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision fondatrice du 11 octobre 1984<sup>15</sup>, que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale constitue un objectif de valeur constitutionnelle, dans la mesure où « *la libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents* ».

L'organisation du système collectif de distribution de la presse au numéro a vocation à garantir l'effectivité de cet objectif de valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs rappelé dans une décision du 7 janvier 2016 faisant suite à une question prioritaire de constitutionnalité. Il a jugé qu'en adoptant les dispositions litigieuses le législateur a entendu « *préserver les équilibres économiques du système de distribution de la presse* » et que « *ce système concourt à garantir le pluralisme et l'indépendance des quotidiens d'information politique et générale* » ; il en a déduit que « *le législateur a ainsi poursuivi un objectif de valeur constitutionnelle* »<sup>16</sup>. S'il a prononcé en l'espèce une censure faute d'un encadrement suffisant, notamment au plan procédural, de la part du législateur, le Conseil constitutionnel a néanmoins admis dans cette décision que la mise en œuvre de l'objectif de pluralisme et d'indépendance de la presse puisse justifier d'importantes atteintes à la liberté contractuelle. Ce raisonnement peut être transposé s'agissant des restrictions de la liberté d'entreprendre.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 1950) protège la liberté de la presse, et notamment sa diffusion, en l'incluant dans le champ de la liberté d'expression. Ainsi, l'article 10 de la Convention dispose que « *toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière* ».

---

14 Cf. art. 11 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

15 Décision du Conseil constitutionnel n° 84-181 DC.

16 Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016.

La charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000, garantit elle aussi, en son article 11, la liberté d'expression et d'information dans une formule strictement identique à celle inscrite dans la CEDH. Elle y ajoute cependant que « *la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés* ».

En conséquence, les institutions européennes acceptent que les Etats membres de l'Union portent atteinte aux libertés économiques fondamentales inscrites dans les traités afin de garantir l'effectivité de la liberté d'information et le pluralisme des médias.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a ainsi régulièrement souligné l'importance du pluralisme des médias, en insistant sur le fait que le maintien d'un paysage médiatique pluraliste est un objectif d'intérêt général impérieux pouvant justifier une restriction des libertés fondamentales<sup>17</sup>.

Il en va de même du législateur européen qui, même lorsqu'il poursuit un objectif d'harmonisation, laisse aux Etats membres une marge d'appréciation en la matière. Le 6 de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique dispose ainsi que « *La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou au niveau national, dans le respect du droit communautaire, pour promouvoir la diversité culturelle et linguistique et assurer la défense du pluralisme* ». De même, on lit au considérant 11 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur que « *La présente directive n'interfère pas avec les mesures prises par les États membres, conformément au droit communautaire, pour protéger ou promouvoir la diversité culturelle et linguistique et le pluralisme des médias, y compris leur financement. La présente directive n'empêche pas les États membres d'appliquer leurs règles et principes fondamentaux en matière de liberté de la presse et de liberté d'expression* ».

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

La France est le seul grand pays européen à s'être doté d'une loi régissant la distribution de la presse et d'une régulation dédiée, ce qui lui a permis de se doter d'une offre de presse nettement plus diversifiée que les autres pays européens : 4 400 titres de presse magazine en France contre 2 600 au Royaume-Uni et 1 600 en Allemagne.

Dans les pays voisins, l'organisation de cette distribution est généralement laissée à l'appréciation de ses acteurs, dans un cadre interprofessionnel, et les conflits qui peuvent apparaître sont réglés par les tribunaux de droit commun ou les autorités de la concurrence.

Les dispositions législatives spécifiques à la presse pouvant s'appliquer portent sur des champs très restreints par rapport à ceux couverts par la « loi Bichet » :

---

17CJUE, arrêt du 26 juin 1997, « Österreich », affaire C-368/95 (paragraphe 18 et 26)

– en Italie, la loi impose un principe de non-discrimination vis-à-vis des éditeurs et titres de presse, qui s'impose aux points de vente et aux distributeurs locaux ;

– en Allemagne, depuis 2012, la loi exclut les accords interprofessionnels entre les éditeurs et les grossistes du champ de l'interdiction des ententes. Ces accords bénéficient d'une clause dérogatoire au droit commun de la concurrence. En 2015, la Cour fédérale de justice, estimant que les grossistes de presse sont chargées d'un service d'intérêt économique général, a jugé que cette disposition était compatible avec le droit de l'Union européenne (art. 106 § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux services d'intérêt économique général). Cet arrêt a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle qui a été rejeté en septembre 2018.

Il n'y a pas de contraintes législatives spécifiques à la distribution de la presse vendue au numéro en Espagne ou au Royaume-Uni.

Il n'existe d'autorité publique de régulation de la distribution de la presse vendue au numéro dans aucun de ces pays. Les autorités de la concurrence peuvent en revanche jouer un rôle par application du droit commun, par exemple en ce qui concerne l'ouverture de points de vente ou la concurrence entre plusieurs distributeurs sur un même territoire.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le législateur a modifié à plusieurs reprises la « loi Bichet » pour affermir ses principes d'origine, dans un souci d'efficacité accrue de la distribution et pour répondre aux crises que celle-ci a traversées. Mais ces extensions du texte d'origine paraissent en partie superfétatoires (le respect des règles de la concurrence s'impose à tous les secteurs de l'économie) et créent des contradictions internes. En effet, la loi met sur le même plan le respect de la concurrence, la solidarité entre coopératives et l'équilibre du « système collectif de distribution ».

Or la période récente a montré les grandes difficultés de concilier concurrence, solidarité et équilibre économique du système, comme en témoignent la vive concurrence tarifaire que se livrent les deux messageries ou la mise en place de deux organisations logistiques différentes coexistant sur le territoire. Par ailleurs, les tentatives pour trouver des synergies soit sont interrompues par les acteurs (mutualisation des flux logistiques) soit se traduisent par des échecs (système d'information commun). Cette tension entre solidarité coopérative et concurrence explique pour une grande part les difficultés rencontrées par l'Autorité de régulation de la distribution de la presse et le Conseil supérieur des messageries de presse à réguler le secteur.

Une loi est désormais nécessaire pour assainir les dysfonctionnements organisationnels et la sous-efficacité du secteur qui fragilisent la pérennité de la distribution de la presse et pour

étendre les principes fondateurs inspirant l'organisation de la distribution de la presse au domaine de la diffusion numérique.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les objectifs poursuivis par la présente disposition envisagée sont :

- de lever les verrous législatifs qui entravent la distribution de la presse au numéro afin de garantir sa pérennité, indispensable à la préservation du pluralisme et de l'indépendance de la presse et, plus particulièrement, de la presse quotidienne d'information politique et générale ;
- de remédier aux dysfonctionnements et à la sous-efficience du secteur par une régulation plus efficace. Plusieurs difficultés identifiées de longue date devront ainsi être traitées dans le cadre de cette réforme ;
- de mettre un terme à un système déresponsabilisant pour les acteurs, dans lequel la viabilité économique de l'outil de distribution est parfois sacrifiée au manque de rentabilité de l'activité de certains éditeurs. En effet, le rôle de client actionnaire donné aux éditeurs dans le cadre du système coopératif peut les inciter à maintenir la distribution à un tarif ne couvrant pas les coûts, voire à susciter une surenchère tarifaire dangereuse pour les messageries, ce qui peut avoir pour conséquence la non-soutenabilité du système dans son ensemble, dans un contexte de baisse continue des volumes.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.1.1. Relativement à l'organisation de la régulation**

Plusieurs pistes étaient imaginables de ce point de vue.

La première consistait à reprendre la proposition formulée par le président de l'Autorité de la concurrence, dans son rapport sur l'évolution de la régulation de la distribution de la presse remis en 2009<sup>18</sup>. Pour éviter tout conflit d'intérêt, il proposait la création d'une autorité administrative indépendante unique, détachée de la profession. Compte tenu du paysage institutionnel actuel, cela aurait pu donner lieu à un renforcement des pouvoirs de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse.

---

<sup>18</sup> Bruno LASSERRE, Propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse, juillet 2009



Une autre piste consistait à confier cette fonction à un autre régulateur existant. Dans ce cadre, deux options pouvaient être envisagées : confier cette fonction au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), eu égard aux compétences qui sont déjà les siennes en matière de préservation du pluralisme des médias ou la confier à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), compte tenu des compétences acquises par cette autorité en matière de régulation économique d'industries logistiques, s'agissant en particulier de La Poste et, partant, d'analyse des coûts afférents aux activités de ce type.

Quelle que soit l'option retenue, la nécessité d'unifier et de renforcer la régulation s'est naturellement imposée.

### 3.1.2. Relativement au champ de la régulation

La question du périmètre d'application de la loi est essentielle.

Cette problématique renvoie à celle de la définition même d'un « produit de presse »<sup>19</sup> et au champ d'application de la loi, actuellement très large et qui peut être vu comme étant pour partie à l'origine des difficultés de la distribution de la presse, car il permet à des publications de toute nature, sans qu'elles aient nécessairement un lien avec l'actualité comme la presse dite ludique de type mots croisés, sudoku, d'accéder aisément aux coopératives, sans contrôle effectif sur le nombre de titres diffusés dans le réseau. Quel que soit le choix retenu, il doit permettre de prévenir ces abus ou dérives.

L'alternative consiste à choisir entre conserver le périmètre actuel d'application de la « loi Bichet » ou le limiter à celui de la presse dite « CPPAP », c'est-à-dire les publications auxquelles la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) a accordé l'accès au « régime économique de la presse », c'est-à-dire le bénéfice d'un taux de TVA super-réduit de 2,1 %<sup>20</sup> et de tarifs postaux préférentiels<sup>21</sup> au regard des critères définis en des termes identiques par le code général des impôts (art. 72 de l'annexe III) et le code des postes et des communications électroniques (art. D.18). Pour l'essentiel, la publication concernée doit présenter un lien direct avec l'actualité et un apport éditorial significatif. Elle doit faire l'objet d'une vente effective. Elle ne peut être l'accessoire d'une activité commerciale et la pagination consacrée à la publicité ne peut excéder deux tiers de sa surface. On recense à ce jour 6 817 titres relevant de cette catégorie, dont 535 titres d'IPG<sup>22</sup>.

En première approche, cette seconde option peut présenter une certaine cohérence du point de vue de la politique publique de soutien à la presse. Elle repose sur une définition reconnue de

---

19 Pour une présentation détaillée de la question, cf. M. SCHWARTZ et F. TERRAILLOT, *Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse*, juin 2018, p. 27.

20 Article 298 septies du code général des impôts.

21 Article L. 4 du code des postes et des communications électroniques.

22 Exemples de « publications CPPAP non IPG » : *L'Equipe* (quotidien), *Télé 7 Jours* (hebdomadaire). Exemples de « publications CPPAP IPG » : *Le Monde* (quotidien), *Marianne* (hebdomadaire).

la presse, protégée par une commission indépendante et paritaire qui reconnaît un statut spécifique aux titres respectant certains critères tels que répondre aux obligations de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, obéir à une périodicité régulière et au moins trimestrielle, être payant et vendu de manière effective, présenter un lien direct avec l'actualité, ne pas consacrer plus de 2/3 de la surface à la publicité, comporter au minimum un tiers d'informations dit d'intérêt général, ne pas inciter à des comportements illicites. Les publications de presse non homologuées par la commission paritaire des publications et agences de presse pourraient continuer à être distribués, mais sans bénéficier du droit d'accès garanti par la loi et sur la base de contrats commerciaux avec les sociétés de distribution, ce qui renforcerait la capacité de négociation de ces dernières face à leurs clients. Toutefois, cette option, au demeurant non souhaitée par les acteurs concernés, conduirait à réduire l'assiette sur laquelle est calculée aujourd'hui la péréquation<sup>23</sup> en faveur des quotidiens d'information politique et générale. La péréquation se traduit actuellement par un flux financier de 4,6 M€ de MLP vers Prestalis (au titre de la presse CPPAP et non CPPAP), qui serait réduit de 1,7 M€ en cas de réduction du périmètre à la seule presse dite « CPPAP ». La contribution de la presse coopérative hors CPPAP est actuellement d'environ 3,6 M€, sur un total de 16,4 M€. En outre, elle pourrait inciter certains clients actuels des messageries à envisager d'autres solutions, ce qui fragiliserait ces dernières. Or l'importance de la mutualisation des coûts dépend de la taille du portefeuille de chaque société.

Compte tenu des effets économiques indésirables que présente la seconde option, il a été décidé de ne pas la retenir.

### **3.1.3. Relativement à l'évolution du statut coopératif**

Le choix quant à l'évolution du statut coopératif a été le point central à arbitrer dans le cadre de la réforme. De ce point de vue, outre le *statu quo*, exclu car incompatible avec l'état de la situation actuelle, trois scénarios paraissaient envisageables.

#### Scénario 1 : Suppression du statut coopératif obligatoire préconisée par le rapport Schwartz

Du fait des caractéristiques de la coopérative, notamment l'obligation d'accueillir tout éditeur de presse en faisant la demande, celle-ci a été désignée à maintes reprises comme responsable de l'engorgement de l'appareil logistique (lancement de faux nouveaux titres pour contourner les règles, absence de contrôle des flux qui permet de gonfler les quantités distribuées, etc.).

Le principe du statut coopératif obligatoire a par ailleurs introduit des conflits d'intérêt au cœur de la gouvernance des messageries et entraîné une déresponsabilisation préjudiciable à la recherche de solutions durables. Il pourrait aujourd'hui être remplacé par un droit à la distribution, qui garantirait, sous la surveillance du régulateur, une diffusion libre et impartiale des titres.

---

<sup>23</sup> La péréquation vise à répartir entre l'ensemble des coopératives de messagerie de presse les surcoûts de la distribution des quotidiens nationaux d'information politique et générale qui ne peuvent être évités (traitements quotidiens, réalisés en urgence et le plus souvent de nuit, travail du dimanche, etc.).

Les sociétés de distribution seraient ainsi agréées par l'autorité de régulation sur la base d'un cahier des charges prédéfini, tandis que les barèmes feraient l'objet de trajectoires tarifaires concertées : principes énoncés par le régulateur, barèmes proposés par les messageries et non plus par les coopératives, puis homologués ou validés par le régulateur. Le « droit à la distribution » qu'il est proposé dans ce cadre d'instaurer au bénéfice des éditeurs s'apparenterait à une obligation de contracter avec ces derniers, dans des conditions non discriminatoires, pour les sociétés habilitées à distribuer les publications de presse, comme cela existe déjà dans le cadre du droit au compte bancaire, ou du droit au maintien du contrat de fourniture d'eau.

Les coûts spécifiques de la distribution des quotidiens d'information politique et générale continueraient de devoir être répartis sur la base d'une assiette similaire à celle en vigueur aujourd'hui dans la mesure où les flux de la presse quotidienne d'information politique et générale sur lesquels pèsent des contraintes spécifiques permettent de structurer le réseau de distribution.

A l'issue de la réforme, tous les écrits périodiques devraient passer par un distributeur agréé pour être distribués, comme ils sont aujourd'hui contraints de se constituer en coopérative. Le régulateur devrait veiller dans ses conditions d'agrément à ce que les tarifs offerts par la société de messagerie intègrent bien la prise en charge de la péréquation selon des modalités qu'il préciserait. De ce point de vue, rien ne changerait par rapport à la définition actuelle du produit presse.

#### Scénario 2 : Maintien de la coopérative mais suppression de l'obligation de détention majoritaire des messageries par les coopératives

Dans ce scénario, la loi continuerait à imposer la forme coopérative à toute association d'éditeurs souhaitant organiser collectivement le groupage de leurs titres. Pour autant, comme dans le scénario 1, un agrément serait délivré aux sociétés de messagerie assurant les opérations matérielles de distribution de la presse.

En évitant que la société de distribution ne soit structurellement dans l'incapacité de refuser les demandes de ses clients contraires à son intérêt social, la suppression de l'obligation de détention majoritaire du capital des messageries pourrait potentiellement à elle seule redonner à la messagerie le pouvoir de limiter les abus aujourd'hui imposés par les éditeurs qui pourraient alors continuer à s'organiser sous une forme coopérative.

En effet, le statut coopératif présente un avantage indéniable en permettant aux petits éditeurs de faire entendre leur voix autant que les plus grands grâce au principe « un homme = une voix ». Cela explique notamment que la plupart des acteurs, dont Presstalis et les Messageries Lyonnaises de Presse, souhaitent finalement que soit préservé le statut coopératif.

Cette option permettrait ainsi de répondre à l'un des principaux défauts structurels de l'organisation actuelle, en permettant à la messagerie de proposer des tarifs couvrant l'ensemble de ses coûts de distribution, tout en donnant la possibilité aux éditeurs de limiter la hausse du tarif acquitté, du fait de la concurrence s'exerçant entre les acteurs.

La péréquation continuerait de s'appliquer selon les mêmes principes que ceux en vigueur jusqu'à présent (chaque coopérative s'acquitte de sa part des surcoûts des quotidiens d'information politique et générale en fonction de son chiffre d'affaires), à charge pour l'autorité de régulation compétente d'actualiser annuellement le montant de ces surcoûts.

De même, cette option permettrait à terme, lorsque des conditions de marché compatibles avec l'objectif de continuité de la distribution de la presse seront réunies, l'entrée de nouveaux acteurs logistiques, possiblement en partenariat avec les acteurs existants puisqu'ils pourraient librement intégrer la chaîne de distribution sans prérequis capitalistiques. Le maintien du statut coopératif obligatoire offrirait des garanties en matière de préservation de l'intérêt des plus petits éditeurs en leur donnant un pouvoir décisionnaire égal au sein de la coopérative, assurant ainsi le maintien d'une large diversité de l'offre de publications de presse, y compris hors information politique et générale.

### Scénario 3 (mixte): Application immédiate du scénario 2 et décalage dans le temps de la fin de l'obligation coopérative

Le troisième scénario possible consisterait à traiter dans un second temps la suppression de l'obligation coopérative et à confier au régulateur le soin de remettre un avis motivé au Parlement à horizon de deux ans, après avoir observé les effets de la suppression de l'obligation d'actionnariat majoritaire sur l'évolution du secteur.

Ce scénario s'inscrit dans une démarche graduelle. Du fait de la difficulté à mesurer l'impact précis de la modification du cadre réglementaire sur les acteurs, dans le contexte d'un secteur en crise structurelle organisé autour d'un distributeur principal en difficulté financière, il permettrait de traiter l'ouverture du secteur par étape, limitant l'impact immédiat par rapport à une remise en cause brutale du cadre coopératif.

Sur la base des premières évolutions observées, le régulateur pourrait motiver son choix de permettre aux éditeurs de ne plus se regrouper obligatoirement en coopérative. Comme le dialogue avec les acteurs aura par ailleurs été engagé, ceux-ci pourront le cas échéant plus facilement accepter, ayant constaté la solidité du nouveau cadre de régulation, de se passer de la protection offerte par le cadre coopératif.

La chaîne de distribution pourrait ainsi se réorganiser en deux temps : ouverture du secteur aux acteurs extérieurs, probablement en tant que sous-traitant logistiques des messageries historiques, avec un pouvoir redonné à la messagerie pour structurer son activité. Puis dans un second temps, si cela apparaît nécessaire ou souhaitable, passage à un système de contractualisation entièrement libre entre éditeurs et distributeurs.

## **3.2. OPTIONS RETENUES**

### **3.2.1. Unifier et renforcer la régulation en la confiant à l'ARCEP**

La mise en œuvre des principes évoqués ci-dessus suppose que la régulation du secteur soit assurée par une autorité indépendante disposant d'une expertise juridique, économique et technique suffisante et ayant les moyens d'exercer un contrôle efficace.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui deviendrait l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, sera chargée de veiller, dans le respect des principes législatifs, à la continuité, la neutralité et l'efficacité économique de la distribution de la presse ainsi qu'à une couverture large et équilibrée du réseau des points de vente. Elle concourra par ailleurs à la modernisation de la distribution de la presse. Cette mission générale est assortie de compétences précises à l'égard des acteurs du secteur.

Ainsi l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes proposera le cahier des charges des sociétés de distribution de presse qui sera fixé par décret. Elle agréera les sociétés de distribution au vu de ce cahier des charges. Elle devra être informée, par chaque société agréée, des conditions techniques, tarifaires et contractuelles de ses prestations, avant qu'elles n'entrent en vigueur. Elle émettra un avis public sur ces conditions et pourra inviter la société agréée à en présenter de nouvelles si elles ne respectent pas les conditions de non-discrimination, d'orientation vers les coûts d'un opérateur efficace et de concurrence loyale. En cas de non-conformité persistante à ces conditions, elle pourra modifier ou suspendre les tarifs proposés. Elle pourra également décider d'un encadrement pluriannuel des tarifs de ces prestations. Elle fixera les règles de péréquation, c'est-à-dire de répartition, entre toutes les entreprises de presse adhérant aux sociétés coopératives de groupage de presse utilisant les services des sociétés de distribution de presse agréées, des coûts spécifiques et ne pouvant être évités induits par la distribution des quotidiens. Elle définira les conditions dans lesquelles une entreprise de presse pourra, dans des zones géographiques déterminées, recourir à une distribution groupée, sans adhérer à une société coopérative de groupage de presse. Elle émettra un avis public sur l'accord interprofessionnel (et sur chacun de ses avenants) relatif aux conditions d'assortiment de la presse CPPAP (hors information politique et générale). Elle définira ces conditions d'assortiment en cas de carence des parties à l'accord interprofessionnel. Elle précisera les règles relatives à l'implantation des points de vente, dont le cadre sera défini par décret, et fixera les conditions de rémunération de ceux qui les gèrent. Enfin, elle rendra public un schéma territorial d'orientation de la distribution de la presse mentionnant les dépositaires centraux de presse.

A cette fin, il n'est pas apparu nécessaire de faire évoluer la composition du collège de l'autorité<sup>24</sup>, afin de préserver ses équilibres actuels et son indépendance. Il conviendra toutefois, lors d'un prochain renouvellement d'un membre du collège, de choisir une personnalité ayant une compétence relative au secteur de la presse.

Durant une période transitoire de trois ans à compter de la promulgation de la loi, seuls les acteurs historiques pourront exercer la distribution de la presse. Cette protection initiale des acteurs historiques, aujourd'hui seules entités capables d'assurer la continuité de la distribution de la presse vendue au numéro sur l'ensemble du territoire, permettra de ne pas déstabiliser brutalement le secteur. Les sociétés de distribution devront solliciter leur agrément dans les six mois de la publication du cahier des charges, laquelle ne pourra être postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Bien que protégées de l'arrivée de potentiels nouveaux acteurs pendant un temps donné, les deux messageries actuelles devront se soumettre aux nouvelles règles fixées par la nouvelle régulation sans attendre cette échéance, notamment en faisant valider par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes les conditions techniques, tarifaires et contractuelles de leurs prestations. Cette nouvelle règle permettra ainsi au régulateur de s'assurer que les acteurs historiques ajustent les conditions tarifaires de leurs prestations afin que les tarifs proposés tendent vers ceux d'un opérateur efficace.

### **3.2.2. Mieux définir le champ d'application de la loi**

Il a semblé préférable de conserver le champ d'application actuel de la loi qui inclut dans le champ de la distribution régulée toute publication de presse au sens du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant régime juridique de la presse : il s'agit d'un « *service utilisant un mode écrit de diffusion de la pensée mis à la disposition du public en général ou de catégories de publics et paraissant à intervalles réguliers* », à savoir l'ensemble des titres actuellement considérés comme « produits presse » au sens de la distribution : presse IPG, presse CPPAP, et presse non CPPAP. La proposition de limiter le cadre réglementaire à la presse CPPAP aurait potentiellement privé le système commun d'une part de la péréquation (plus de 20%) en réduisant son assiette de calcul.

Cette option présente l'avantage de ne pas bouleverser l'économie actuelle des messageries. Elle permet en outre de maintenir la variabilité d'intensité du droit à la distribution. Cela signifie que le titre devra être accueilli par un distributeur mais pas nécessairement qu'il sera distribué dans tous les points de vente qu'il souhaite. Le droit à la distribution sera ainsi complet pour l'information politique et générale en application de l'objectif de valeur constitutionnelle de défense du pluralisme de la presse. Il s'exercera ensuite dans le cadre

---

<sup>24</sup> Le collège de l'ARCEP est composé de sept membres nommés en raison de leur qualification économique, juridique et technique, dans les domaines des communications électroniques, des postes et de l'économie des territoires pour un mandat de six ans (art. L. 130 CPCE).

d'un assortiment pour la presse reconnue par la CPPAP. Il s'exercera enfin dans le cadre d'une négociation commerciale pour les autres titres.

### **3.2.3. Maintenir le statut coopératif obligatoire en limitant ses excès potentiels**

Afin d'offrir au secteur un cadre solide immédiat, le Gouvernement a choisi d'opter pour le maintien de l'obligation de constitution en coopérative pour le groupage de la distribution tout en mettant fin à l'obligation de détention capitalistique majoritaire des coopératives au sein des sociétés de distribution.

Ainsi, dans un premier temps, les messageries actuelles (Presstalis et MLP) disposeront d'un temps d'adaptation leur permettant de faire évoluer la composition de leur actionnariat sans avoir à affronter l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché. Puis, dans un second temps, le régulateur aura la possibilité d'agréer de nouvelles sociétés souhaitant assurer la distribution de la presse. Cette entrée en vigueur en deux temps sera à même d'éviter une déstabilisation brutale des acteurs historiques en les faisant bénéficier d'une période transitoire qu'ils pourront mettre à profit pour poursuivre leur transformation et s'adapter à la nouvelle régulation (cf. chapitre III, dispositions transitoires et finales).

### **3.2.4. Réaffirmer les principes fondateurs de la « loi Bichet »**

Certains des principes fondateurs sont implicites dans le texte actuel de la loi et reposent sur l'obligation de passer par une coopérative. Le présent projet de loi cherche à les réaffirmer et à les compléter pour gagner en effectivité.

La disposition envisagée expose donc les principes qu'il est proposé de rappeler ou d'édicter :

#### Premier principe : la liberté de diffusion de la presse

Le principe fixé par l'article 1<sup>er</sup> de la « loi Bichet » dans sa rédaction actuelle (« *la diffusion de la presse imprimée est libre* ») est conservé mais le mot « *imprimé* » en est ôté afin de marquer clairement que ce principe concerne aussi la diffusion numérique. Le droit d'un éditeur à s'auto-distribuer est donc préservé. Il est à noter que ce droit est déjà exercé par la majorité des titres de la presse quotidienne régionale qui disposent souvent de leur propre réseau de distribution. Certes, ce qui est possible pour la presse quotidienne régionale, diffusée sur une zone restreinte du territoire, ne l'est pas nécessairement pour des titres distribués partout en France et qui se voient ainsi contraints d'opter pour le groupage du fait des économies d'échelles qu'il procure. En tout état de cause, le projet de loi ne remet nullement en question le système d'auto-distribution pratiqué, avec efficacité, par la presse quotidienne régionale.

#### Deuxième principe : la neutralité

Ce principe est également maintenu, la rédaction envisagée prévoyant que les sociétés de distribution agréées sont tenues de faire droit à la demande de distribution de ses publications

d'une entreprise de presse « *dans des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires* ».

Troisième principe : la protection de l'indépendance et du pluralisme de la presse d'information politique et générale (IPG)

Le projet de loi confirme solennellement ces principes et prévoit qu'aucun acteur de la distribution de la presse - physique ou numérique - ne peut s'opposer à la distribution d'un titre d'information politique et générale. Ce point est essentiel en raison de la protection constitutionnelle dont dispose cette forme de presse indispensable à l'information des citoyens et à la formation de leur jugement. Pour cette raison, la définition traditionnelle de l' « IPG », telle qu'elle ressort des textes réglementaires en vigueur, est désormais intégrée à la loi. Ainsi, concrètement, tout éditeur de titre d'information politique et générale pourra décider des points de vente physiques dans lesquels son titre sera vendu. De même il pourra exiger des kiosques numériques les plus importants proposant des titres de plusieurs éditeurs, dont l'un au moins a le caractère d'IPG, qu'ils assurent, dans des conditions techniques et financières raisonnables et non-discriminatoires, la distribution de son titre.

Quatrième principe : clarifier les conditions d'accès au réseau de distribution de la presse selon la nature des publications concernées

Le projet de texte précise le droit de toute entreprise de presse à accéder à un réseau de distribution physique, droit aujourd'hui garanti implicitement à travers l'obligation coopérative. La création de ce droit vient ainsi compléter l'obligation faite aux éditeurs de se constituer en coopérative ainsi que la règle, associée à cette obligation, au terme de laquelle doit être admise dans la coopérative toute entreprise de presse qui offrira de conclure un contrat de groupage avec elle. Cet accès ne sera cependant pas inconditionnel : le droit à être distribué sera intégral dans le cas des titres d'information politique et générale qui décideront de leurs zones de distribution ; il sera exercé dans le cadre d'un assortiment pour les titres non IPG reconnus par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) ; il laissera une large autonomie d'appréciation aux marchands s'agissant de la presse non reconnue par la commission paritaire des publications et agences de presse.

Le projet de loi confirme le fondement juridique du principe de péréquation financière en faveur de la distribution des quotidiens. Si la distribution de ses propres titres par une entreprise de presse est naturellement toujours possible, la distribution groupée de plusieurs titres, qui reste organisée au sein des coopératives, sera désormais effectuée par une société agréée par le régulateur. Celui-ci établira ainsi les coûts spécifiques et ne pouvant être évités induits par la distribution des quotidiens puis répartira ces coûts entre toutes les coopératives utilisant les services de sociétés agréées.



### **3.2.5. Préciser pour les éditeurs de presse les conditions d'accès au réseau de distribution**

Comme mentionné au point 3.2.1, l'accès des éditeurs de presse au réseau de distribution est garanti par l'obligation coopérative et précisé par l'intensité relative du droit à la distribution (complète pour la presse d'information politique et générale, encadrée par l'assortiment pour la presse CPPAP et renvoyée à des accords commerciaux pour la presse non-CPPAP).

Dans le système envisagé, un décret pris sur la base d'une proposition de la nouvelle autorité de régulation définira le cahier des charges réunissant l'ensemble des obligations s'imposant aux entreprises sollicitant un agrément en vue d'assurer la distribution de la presse. Ce cahier des charges décrira les conditions à remplir pour respecter les principes législatifs et précisera les obligations des sociétés de distribution. Sous réserve du respect de ce cahier des charges, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes délivrera aux sociétés de distribution un agrément, par lequel elle attestera de leur capacité à assurer la distribution de la presse dans une zone géographique déterminée couvrant tout ou partie du territoire national. Cette zone sera définie au sein d'un schéma territorial, présenté par la société de distribution et sur lequel cette dernière s'engagera à assurer la distribution à tous les points de vente de la zone.

Une évolution notable par rapport à la loi actuelle est que ce dispositif ne vise plus seulement les coopératives actionnaires des messageries mais les messageries elles-mêmes. Cette évolution n'impose pas aux messageries existantes une modification de leur actionnariat; celles-ci auront toutefois à solliciter un agrément de l'autorité de régulation.

En outre, les modifications envisagées auront un impact sur le processus d'approbation des barèmes. Dans le cadre de la nouvelle loi, l'autorité de régulation n'analysera plus une proposition émanant des coopératives d'éditeurs, mais émettra un avis public sur les conditions techniques, tarifaires et contractuelles proposées par chaque société de distribution agréée. Elle pourra inviter la société à présenter une nouvelle proposition et, si nécessaire, modifier ou suspendre les conditions tarifaires envisagées si elles ne respectent pas les conditions de non-discrimination, d'orientation vers les coûts d'un opérateur efficace et de concurrence loyale.

Cette procédure, qu'il est apparu nécessaire de prévoir au vu des dérives observées au cours des derniers exercices, doit permettre à la régulation de s'assurer que les sociétés de distribution développent leur activité dans un cadre financier sain et pérenne, c'est-à-dire en couvrant l'ensemble des coûts engendrés par les prestations de distribution (coûts d'exploitation, financiers, exceptionnels, etc.).

De plus, l'autorité de régulation pourra, si elle l'estime nécessaire, décider d'un encadrement pluriannuel des tarifs de prestation.

### **3.2.6. Rendre le droit d'accès à un réseau effectif en conférant au régulateur des pouvoirs d'investigation, de sanction et de règlement des différends**

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes devra s'assurer du respect, par l'ensemble des acteurs de la distribution de la presse (entreprises de presse, coopératives de groupage, sociétés de distribution, kiosques numériques), des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à ce secteur. Elle devra aussi vérifier la mise en œuvre des prescriptions du cahier des charges. Elle sera dotée à cette fin d'un pouvoir d'investigation et d'un pouvoir de sanction des manquements constatés. Le pouvoir de sanction est défini dans le projet de loi de manière très précise, dans le respect des principes applicables : proportionnalité de la sanction, contradiction avec l'intéressé, mise en demeure préalable. Les sanctions prévues par le projet de loi sont l'avertissement, la suspension ou le retrait de l'agrément, ainsi qu'une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires des sociétés de distribution.

Est également prévue une procédure de règlement des différends entre les différents acteurs de la distribution de la presse (entreprise de presse, société coopérative de messagerie, société de distribution agréée, diffuseur de presse ou kiosque numérique). Par exemple, si l'obligation de distribuer un titre n'était pas respectée par une société agréée, l'autorité de régulation pourra, à l'issue de cette procédure, lui imposer de le faire, dans des conditions techniques et financières raisonnables et non-discriminatoires.

Ce dispositif permettra de préserver le principe du droit d'accès tout en donnant aux futures sociétés de distribution de la presse une plus grande latitude d'action, dans le cadre de relations contractuelles normalisées avec leurs clients.

### **3.2.7. Insuffler une nouvelle dynamique commerciale en allégeant les contraintes qui pèsent sur le réseau de vente**

La recherche d'une telle dynamique passe par la modification des conditions d'approvisionnement, d'installation et de rémunération des points de vente afin de laisser plus de souplesse aux points de vente pour s'adapter aux besoins de leurs clients et les associer effectivement aux décisions qui les concernent au premier chef.

Les expériences récentes et les initiatives en cours montrent que la modification et l'amélioration des conditions matérielles de vente, associées à la mise en place d'assortiments adaptés de titres pouvant se traduire par une baisse du nombre de références, peuvent constituer des moyens puissants pour combattre l'attrition des volumes et soutenir le modèle économique des diffuseurs.

La disposition envisagée rappelle ainsi que les titres d'information politique et générale peuvent être distribués sans restriction, en application du principe de pluralisme et précise que le régulateur définit, pour la presse CPPAP, les principes définissant les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servis aux points de vente. La presse hors CPPAP n'aura plus vocation à intégrer ces assortiments.

Le projet de loi prévoit qu'un décret fixe les règles générales relatives aux conditions d'installation des points de vente que le régulateur aura vocation à préciser. Ces conditions seront facilitées pour permettre l'ouverture d'un plus grand nombre de points de vente, sans fragiliser le réseau actuel.

La capillarité du réseau de vente permettant un large accès à la presse sur l'ensemble du territoire, le mécanisme d'agrément des points de vente par la commission du réseau, désormais nommée « Commission du réseau de la diffusion de la presse », sera maintenu. Cela permettra d'éviter l'écueil d'une concentration des points de vente sur quelques points attractifs d'une zone donnée du territoire que pourrait causer une installation totalement libre, atténuant ainsi le risque de cannibalisation préjudiciable à tous.

Un troisième point d'attention est celui de la rémunération des points de vente qui est critique pour l'attractivité du métier de diffuseur. Le projet de loi prévoit que le régulateur fixe les conditions de rémunération des points de vente et, partant, à la différenciation des rémunérations en fonction des points de vente. Dans ce cadre, comme aujourd'hui, le régulateur pourrait notamment établir un lien entre rémunération et variété de l'offre présentée : un diffuseur qui accepterait un grand nombre de titres serait mieux rémunéré qu'un diffuseur de taille équivalente, souhaitant un assortiment plus réduit.

### **3.2.8. Clarifier l'organisation de la distribution**

La loi Bichet dans sa rédaction actuelle donne compétence au Conseil supérieur des messageries de presse de fixer un schéma directeur du réseau des dépositaires centraux de presse et des diffuseurs de presse « *répondant à l'efficacité économique et à l'efficacité commerciale* ». Le Conseil supérieur des messageries de presse a ainsi fait le choix d'organiser le réseau des dépositaires centraux de presse sur le territoire national sous la forme de zones de desserte exclusive : au sein de chaque zone, un dépositaire se voit confier l'exclusivité de la distribution de niveau 2, les messageries devant obligatoirement confier à ce dépositaire la distribution des titres dont elles ont la charge, tandis que le dépositaire doit desservir tous les points de vente de sa zone.

En effet, les spécificités des missions des dépositaires qui, au-delà de la fonction logistique (réglage, transport), assurent au bénéfice des acteurs une prestation commerciale (animation du réseau) et financière (facturation pour le compte des éditeurs, gestion des flux financiers) peuvent justifier l'existence d'une organisation mutualisée spécifique à la distribution de la presse, s'il s'agit de l'organisation la plus efficace économiquement.

Le présent projet de loi fait le choix d'assurer une transition progressive de cette organisation de la distribution vers un système où les acteurs disposeront de plus de souplesse pour s'organiser sur le territoire. Ainsi, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes rendra public un schéma territorial d'orientation de la distribution de la presse. Ce schéma mentionnera les dépositaires centraux de presse (niveau 2). La préservation du niveau 2 permettra de sécuriser les investissements réalisés par les dépositaires suite à la réorganisation de leur réseau par le régulateur actuel. Ce schéma territorial d'orientation

pourra évoluer dans le temps afin de prendre en compte les évolutions du système de la distribution.

Le niveau 1 verra également son organisation territoriale précisée. En effet, le présent projet de loi prévoit que des sociétés pourront être agréées pour assurer la distribution sur tout ou partie du territoire national. Aussi, chaque société sollicitant l'agrément devra proposer au régulateur son propre schéma territorial, présentant la zone géographique qu'elle se propose de desservir et sur lequel elle s'engagera. Ainsi, l'ensemble des points de vente de la zone couverte devront être desservis, évitant dès lors une potentielle discrimination dont pourraient être victimes ceux de ces points de vente éloignés des grands centres urbains et plus difficilement accessibles.

### **3.2.9. Etendre la loi à la diffusion numérique**

Les enjeux de liberté de diffusion, de non-discrimination et d'accès facilité à un réseau de distribution ne se posent évidemment pas de la même manière dans un univers numérique dans lequel les barrières à l'entrée sont minimales. Chaque éditeur de presse, quel que soit son statut, peut créer un site web ou une application, accessible à tous, sur lequel il est à même de diffuser ses contenus.

Comme détaillé plus haut, des enjeux existent quant à la diffusion de la presse sur les plateformes numériques relatifs aussi bien aux enjeux de référencement et de transparence des algorithmes associés qu'à la diffusion de la presse, et notamment de la presse d'information politique et générale.

Afin de répondre à ces enjeux, l'article envisagé met en place des obligations nouvelles à la charge de deux catégories particulières de personnes proposant, à titre professionnel, des services de communication au public en ligne.

D'une part, il impose une obligation de transparence aux principaux opérateurs de plateformes en ligne dont l'activité consiste à sélectionner et/ou référencer des contenus d'information politique et générale (appelés communément « agrégateurs »). Ceux-ci devront notamment informer l'utilisateur des critères de sélection et de référencement utilisés. C

es obligations de transparence *ex ante* s'inspirent de celles qui s'imposent aux plateformes en ligne en période électorale, introduites par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. Ces obligations nouvelles, qui s'ajoutent à celles déjà prévues à l'article L. 111-7 du code de la consommation, sont apparues nécessaires du fait du rôle prescripteur exercé *de facto* par les agrégateurs d'informations, qui deviennent, pour une part toujours plus importante de nos concitoyens, la principale porte d'accès à l'information.

En effet, comme le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le relever, « *une part très significative des consultations des sites d'information est aujourd'hui engendrée par leur référencement par des moteurs de recherche généralistes ou spécialisés, par des agrégateurs*

*ou, de plus en plus, par les réseaux sociaux*<sup>25</sup> ». Afin que les lecteurs soient à même d'exercer leur libre choix, il convient de s'assurer que le pluralisme est effectif au niveau de ces portes d'accès car, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, « *la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public [...] n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents* »<sup>26</sup>.

De ce point de vue, l'affirmation selon laquelle le pluralisme serait accessible « à portée de clic » sur internet est trompeuse. Elle nie le rôle central des intermédiaires dans l'accès à l'information et le pouvoir de structuration du débat public qu'ils ont acquis. En obligeant ces agrégateurs à être transparents sur leurs critères de sélection et de mise en avant des contenus d'information, le présent projet de loi vise à permettre aux lecteurs d'exercer leur libre choix sans que celui-ci soit biaisé par une présentation des contenus dont la hiérarchisation n'apparaît pas explicitement.

De même, c'est avec l'objectif d'éveiller la vigilance du lecteur sur les questions d'enfermement algorithmique que les obligations d'information sur l'utilisation de ses données personnelles sont instituées. La personnalisation que permet cette utilisation aboutit en effet à limiter toujours plus le nombre de titres de tendances et de caractères différents qui sont présentés au lecteur, avec le risque que celui-ci se retrouve « *enfermé dans une bulle immunitaire hyper-personnalisée* »<sup>27</sup>. L'impératif de défense du pluralisme à l'ère numérique se voit ainsi renforcé par le présent projet de loi.

Ces agrégateurs devront également fournir chaque année des éléments statistiques sur les titres, les éditeurs et le nombre de consultations des contenus d'information politique et générale qu'ils auront référencés. Cette obligation de transparence *ex post* permettra d'observer les conséquences qu'emportent les modalités de sélection et de mise en avant de ces contenus sur leur diversité. Elle fournira également, des éléments permettant d'alimenter le nécessaire débat public sur les enjeux du pluralisme à l'heure du numérique en comparant les vertus et les limites des choix opérés par chaque service. Ces nouvelles obligations de transparence apparaissent proportionnées à l'objectif poursuivi et présentent par ailleurs un caractère moins contraignant que l'obligation, pour ces agrégateurs, de référencer tous les titres d'IPG qui en feraient la demande. Le contrôle du respect, par les agrégateurs, de ces règles de transparence sera assuré, comme c'est le cas pour tous les opérateurs de plateforme en ligne mentionnés à l'article L. 111-7 du code de la consommation, par les services de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

D'autre part, le présent projet de loi interdit aux kiosques numériques proposant des titres d'au moins deux éditeurs distincts et dont au moins l'un d'eux présente un caractère de presse

---

<sup>25</sup> [Etude annuelle 2014 du Conseil d'Etat – Le numérique et les droits fondamentaux](#), p. 307

<sup>26</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984

<sup>27</sup> [Etude annuelle 2014 du Conseil d'Etat – Le numérique et les droits fondamentaux](#), p. 412

d'information politique et générale de s'opposer à la diffusion de titres d'information politique et générale, dès lors que celle-ci serait sollicitée dans des conditions techniques et financières raisonnables et non-discriminatoires. Ainsi, cette obligation de diffusion ne s'imposera pas aux kiosques numériques ne présentant les titres que d'un seul éditeur, garantissant ainsi un droit à l'auto-distribution numérique identique à celui déjà affirmé pour la presse imprimée. Cette obligation ne pèsera pas non plus sur les kiosques numériques ne proposant aucun titre d'information politique et générale dans le souci de ne pas faire peser des contraintes excessives sur des kiosques numériques thématiques.

A l'heure où les applications fournies par défaut par les opérateurs téléphoniques et les fournisseurs de logiciels d'exploitation des appareils mobiles cherchent à capter le temps d'attention de leurs utilisateurs et à enserrer les modalités d'accès à l'information, cette extension du champ d'application de la « loi Bichet » aux kiosques numériques est une nécessité pour garantir le pluralisme, c'est-à-dire la liberté de choix du lecteur, principal destinataire de la liberté proclamée à l'article 11 de la DDHC.

Le contrôle du respect de ces obligations est confié à l'autorité de régulation, par un mécanisme de règlement des différends : comme en matière de distribution physique, elle pourra être saisie par un éditeur de presse d'information politique et générale de difficultés relatives à sa diffusion numérique. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes pourra également prononcer des sanctions contre les kiosques numériques qui ne respecteraient pas leurs obligations.

S'agissant des catégories juridiques utilisées pour désigner les services en cause, le projet du Gouvernement distingue les agrégateurs et les kiosques numériques. En effet, si les agrégateurs peuvent être assimilés aux plateformes en ligne mentionnées dans le code de la consommation, il est apparu nécessaire de créer une catégorie juridique distincte pour les kiosques numériques. Il aurait été délicat de considérer que ces derniers se bornent à faire de la « mise en relation » au sens du 2° du I de l'article L. 111-7 susmentionné, qui vise essentiellement les réseaux sociaux et les places de marché ainsi que d'autres plateformes dites de partage (Airbnb, Youtube, Uber, Facebook, Leboncoin, etc.). Tout ou partie des kiosques numériques visés assument un rôle de distributeur qui ne semble pas clairement couvert par les dispositions du L. 111-7. Il semble à cet égard qu'un service tel que Deezer, pour son activité principale de plateforme de distribution de musique en flux, ne relève pas non plus du 2° du I de l'article L. 111-7 : à l'image des kiosques numériques, ce service ne se borne pas à faire de la mise en relation de artistes musicaux avec le public mais diffuse pour son propre compte des titres musicaux pour lesquels il a acquitté les droits nécessaires.

Le présent projet de loi distingue donc les agrégateurs dont les obligations de transparence seront contrôlées par la DGCCRF, des kiosques numériques dont les obligations de diffusion de la presse IPG seront contrôlées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

## 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

### 4.1. IMPACTS JURIDIQUES

#### 4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La disposition envisagée vient modifier la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques. Plus exactement :

- L'article 1 est modifié ;
- L'article 2 est remplacé par des nouveaux articles 2 à 5 ;
- L'article 3 est modifié et devient le nouvel article 6 ;
- Les articles 4 et 9 sont abrogés ;
- Les articles 5 et 6 sont modifiés et deviennent les nouveaux articles 7 et 8 ;
- L'article 10 est modifié et devient le nouvel article 9 ;
- Un nouvel article 10 est créé ;
- Les articles 11 à 18-16 sont remplacés par de nouveaux articles 11 à 26.

Certaines dispositions du présent projet de loi, reprises de dispositions existantes et qui pourraient s'apparenter à des restrictions aux libertés économiques, ont d'ores et déjà fait l'objet d'un contrôle par le juge national.

Ainsi en est-il en particulier du mécanisme dit de « péréquation », consistant en la répartition, entre toutes les entreprises de presse utilisant les services des sociétés de distribution de presse agréées, des coûts spécifiques, et ne pouvant être évités, induits par la distribution des quotidiens. Ce mécanisme a été institué initialement par le Conseil supérieur des messageries de presse dans sa décision n° 2012-05 du 13 septembre 2012, rendue exécutoire par l'Autorité de régulation de la distribution de la presse le 3 octobre 2012. Ce mécanisme vise à financer les surcoûts, évalués à 26,1 M€ / an en 2011, supportés par Presstalis pour la distribution des quotidiens nationaux, dont cette messagerie est le distributeur unique. Il consiste en une contribution financière, au bénéfice de Presstalis, des trois coopératives de messageries de presse, au *pro rata* de leurs montants annuels respectifs de ventes (en montants forts) de journaux et publications de presse. Cette contribution financière annuelle fait l'objet d'acomptes mensuels.

Cette décision avait été prise sur le fondement des dispositions générales de l'article 17 de la loi Bichet relatives aux missions confiées au Conseil supérieur des messageries de presse et à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, lesquelles disposent encore aujourd'hui qu'ils sont « *garants du respect des principes de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse* ». La loi du 17 avril 2015 susmentionnée est venue inscrire dans la « loi Bichet » le principe de solidarité intra et inter-coopératives en prévoyant à l'article 12 que « *les barèmes des tarifs de chaque société coopérative de messageries de presse (...) sont fixés dans le respect des principes de solidarité entre coopératives et au sein d'une coopérative et de préservation des équilibres*

*économiques du système collectif de distribution de la presse. Ces principes permettent (...) de répartir entre toutes les entreprises de presse adhérant aux coopératives, de façon objective, transparente et non discriminatoire, la couverture des coûts de la distribution, y compris des surcoûts spécifiques induits par la distribution des quotidiens et qui ne peuvent être évités ».*

Le 31 octobre 2012, les MLP ont introduit devant la cour d'appel de Paris un recours tendant à l'annulation de la décision du Conseil supérieur des messageries de presse n° 2012-05. Puis, le 26 novembre 2012, elles ont saisi le Premier président de cette même cour d'une demande de sursis à exécution à l'encontre de cette décision. Enfin, le 6 décembre 2012, elles ont posé à la cour d'appel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la compétence du Conseil supérieur des messageries de presse pour instaurer une taxe, à laquelle la requérante assimilait le mécanisme de péréquation précité.

Par une ordonnance du 19 février 2013, la cour d'appel de Paris a rejeté la demande de sursis à exécution formée par la messagerie, estimant que n'étaient pas démontrées les conséquences manifestement excessives que, selon la requérante, la décision faisait peser sur elle. Puis, le 28 mars 2013, la cour d'appel a jugé irrecevable la QPC et, par suite, ne l'a pas transmise à la Cour de cassation. Elle a en effet considéré qu'en prenant cette décision, le Conseil supérieur des messageries de presse avait appliqué la mission que lui confie l'article 18-6-1° de la « loi Bichet » modifiée, laquelle « *n'a ni pour objet, ni pour effet d'instituer des prélèvements présentant le caractère d'imposition de toute nature* » mais seulement « *de donner au CSMP les moyens d'exercer la mission qui lui a été confiée par le législateur* ». La cour a également estimé que « *le mécanisme de péréquation mis en place par le CSMP (...) tend à assurer le financement de l'activité de distribution de la presse quotidienne nationale, essentielle au bon fonctionnement, voire à la pérennité du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau (...)* ». Ainsi, dans un même arrêt, la cour d'appel a, d'une part, jugé que le moyen d'inconstitutionnalité soulevé par la requérante ne présentait pas de caractère sérieux et, d'autre part, jugé que le mécanisme de péréquation litigieux a été mis en place, dans son principe, conformément à la mission que le législateur a confiée au CSMP. A la suite de ces deux décisions, la messagerie s'est finalement désistée de son recours en annulation formé le 5 décembre 2013. Enfin, parallèlement aux recours formés devant la cour d'appel de Paris, les MLP ont, le 11 décembre 2012, déposé devant l'Autorité de la concurrence une plainte pour abus de position dominante à l'encontre de Presstalis et du Conseil supérieur des messageries de presse, en prenant notamment appui sur la décision n° 2012-05 de ce dernier. L'Autorité de la concurrence a toutefois jugé cette plainte irrecevable le 6 mai 2013, considérant que l'appréciation de la légalité du mécanisme de péréquation n'entraîne pas dans son champ de compétences.

Ainsi, bien que la cour d'appel ne se soit, au fond, pas formellement prononcée sur la légalité du mécanisme de péréquation, les termes du rejet de la QPC ne laissent subsister aucun doute quant à la constitutionnalité de ce dernier.



#### 4.1.2. Articulation avec le droit de l'Union européenne

Les Etats membres de l'Union peuvent porter atteinte aux libertés économiques fondamentales inscrites dans les traités afin de garantir l'effectivité de la liberté d'information et le pluralisme des médias (1). Les restrictions aux libertés économiques prévues par le présent projet de loi sont conformes au droit de l'Union (2). En outre, le dispositif envisagé ne saurait, en aucune manière, être vu comme une aide d'Etat au sens de l'article 107§1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (3).

1. Comme mentionné précédemment au point 1.3, l'article 10 de la CEDH protège la liberté de la presse, et notamment sa diffusion, en l'incluant dans le champ de la liberté d'expression. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit, elle aussi, en son article 11, la liberté d'expression et d'information dans une formule strictement identique à celle inscrite dans la CEDH et ajoute que « *la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés* ». Le présent projet de loi, en réaffirmant la liberté de diffusion de la presse, s'inscrit totalement dans cet objectif. La protection particulière dont bénéficie la presse IPG est également de nature à faire respecter ce droit fondamental.

En ce sens, au titre de l'indépendance éditoriale, de la libre circulation des idées et de l'accès du public à un large éventail de sources d'information et de points de vue, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a régulièrement souligné l'importance du pluralisme des médias, en insistant sur le fait que le maintien d'un paysage médiatique pluraliste est un objectif d'intérêt général impérieux pouvant justifier une restriction des libertés et droits économiques.

Dans une affaire où n'étaient pas en cause les modalités de vente des publications de presse, mais des interdictions visant leur contenu même, la Cour a ainsi jugé que le maintien du pluralisme de la presse pouvait justifier des restrictions à la libre circulation des marchandises résultant de l'application d'une législation nationale qui interdisait la vente de publications offrant la possibilité de participer à des jeux dotés de prix<sup>28</sup>.

Relevant que l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union garantissait « *la liberté fondamentale de recevoir des informations* » et « *le pluralisme dans la production et la programmation des informations* », la Cour a également jugé qu'il était possible au législateur européen d'apporter « *des limitations de la liberté d'entreprise tout en privilégiant, au regard de la nécessaire pondération des droits et des intérêts concernés, l'accès du public à l'information par rapport à la liberté contractuelle* »<sup>29</sup>.

Par ailleurs, si l'objectif de pluralisme des médias est bien inscrit dans le droit primaire de l'Union européenne, la formulation de l'article 11 paragraphe 2 précité, qui emploie le terme « *respectés* », exprime clairement l'idée que les institutions de l'Union ne sont pas elles-

---

28 CJUE, arrêt du 26 juin 1997, « Österreich », affaire C-368/95, paragraphes 18 et 26)

29 CJUE, arrêt du 22 janvier 2013, Sky Österreich GmbH, affaire C-283/11, (paragraphes 51 et 66)

mêmes investies d'une obligation d'agir pour garantir ce pluralisme. En revanche, cette formulation suppose que leurs actions, par exemple leurs propositions législatives, ne doivent pas nuire à la diversité des médias.

C'est en raison de ce qui précède que plusieurs dispositions de droit dérivé de l'Union européenne prévoient des exceptions aux règles qu'elles édictent au bénéfice des dispositions, nationales ou européennes, protégeant, dans le respect du droit de l'Union, le pluralisme des médias. Tel est notamment le cas du 6 de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique, qui dispose que « *La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou au niveau national, dans le respect du droit communautaire, pour promouvoir la diversité culturelle et linguistique et assurer la défense du pluralisme* ».

Tel est également le cas de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, laquelle garantit l'effectivité de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services prévues aux articles 49 à 55 et 56 à 62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose à son considérant 11 que « *La présente directive n'interfère pas avec les mesures prises par les États membres, conformément au droit communautaire, pour protéger ou promouvoir la diversité culturelle et linguistique et le pluralisme des médias, y compris leur financement. La présente directive n'empêche pas les États membres d'appliquer leurs règles et principes fondamentaux en matière de liberté de la presse et de liberté d'expression* ».

**2.** Dans ce cadre, les restrictions apportées par le projet de loi, notamment, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle sont justifiées par un motif impérieux d'intérêt général de protection du pluralisme des médias, et dûment proportionnées à la poursuite de cet objectif.

S'agissant des obligations pesant sur les entreprises de presse et, en particulier, de l'obligation de recourir à la forme coopérative pour les éditeurs souhaitant organiser collectivement le groupage et la distribution de leurs titres, déjà présente dans la version actuelle de la « loi Bichet » et maintenue par le présent projet de loi, il convient de relever que la forme coopérative garantit, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, un pouvoir décisionnel égal à chaque coopérateur, quel que soit son poids économique, dans un souci de représentation de la diversité des médias et de protection du pluralisme de la presse. Par ailleurs, cette obligation n'interdit nullement aux entreprises de presse d'assurer elles-mêmes la distribution de leurs propres publications, comme le prévoient les dispositions inchangées de l'article 1<sup>er</sup> de la « loi Bichet », ni au régulateur de définir des dérogations à cette obligation, reprenant une compétence actuelle du Conseil supérieur des messageries de presse. Enfin, le projet de loi assouplit le contrôle sur les décisions prises par les sociétés coopératives, en supprimant le pouvoir d'opposition dont dispose actuellement Conseil supérieur des messageries de presse à l'endroit de certaines décisions des sociétés coopératives (prévu au 11° de l'actuel article 18-6). Il résulte de ce qui précède que les restrictions aux libertés économiques, qui découlent de ladite obligation

coopérative, apparaissent ainsi dûment justifiées par un motif impérieux d'intérêt général, et proportionnées à la poursuite de cet objectif.

S'agissant des obligations pesant sur les distributeurs de presse et, en particulier, de l'obligation de bénéficier de l'agrément, cette obligation n'a d'autres finalités que de garantir la continuité de la distribution de la presse et, par-là, de prévenir toute atteinte à la liberté fondamentale d'être informé et au pluralisme des médias, comme le précisent les critères de délivrance de cet agrément. Si le présent projet de loi rend obligatoire l'obtention de cet agrément pour toute société souhaitant assurer la distribution de la presse, et pas uniquement pour celles souhaitant assurer la distribution de titres d'information politique et générale, c'est d'abord dans le souci de ne pas créer une désincitation à distribuer ce type de presse. Ensuite, la distinction IPG/non IPG est moins opérante, d'un point de vue industriel, que la distinction fondée sur des critères logistiques objectifs (quotidiens versus magazines). Enfin, il s'agit d'éviter l'entrée sur le marché d'acteurs n'offrant que les prestations ou ne couvrant que les territoires les plus rentables. Au final, un agrément limité aux seuls acteurs assurant la distribution des titres d'information politique et générale assurerait une protection moindre du pluralisme de la presse.

Dûment justifiée, cette obligation est également strictement proportionnée : l'agrément sera délivré à toute société qui s'engagera à respecter les prescriptions d'un cahier des charges élaboré par un régulateur indépendant et reposant sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires portant sur la couverture territoriale et les types des prestations de distribution et la qualité du service offert. Le choix d'un contrôle *a priori*, effectué sur le fondement d'un cahier des charges strictement délimité, est apparu le plus efficace et pertinent pour prévenir toute atteinte aux objectifs d'intérêt général poursuivis. En outre, ce dispositif est exclusif de tout critère tenant à la nationalité des entreprises, à leur lieu d'établissement ou à la nécessité de disposer d'une succursale sur le territoire français. Il ne produit, de surcroît, aucun effet discriminant sur le marché des capitaux dans la mesure où il est dénué de tout critère lié à la structure capitalistique des sociétés. Enfin, l'obligation faite aux sociétés de distribution de bénéficier d'un agrément pour exercer leur activité apparaît bien moins restrictive que le mécanisme actuel qui impose aux clients de détenir leurs fournisseurs pour assurer leur distribution sur l'ensemble du territoire national.

Dans ces conditions, cette nouvelle formalité, qui accompagne la suppression de l'obligation de contrôle majoritaire des sociétés de distribution par les messageries de presse, n'apparaît pas contraire aux exigences du droit de l'Union européenne.

Il en va de même des obligations en matière de barème qui reconduisent pour l'essentiel celles existantes – le nouveau régulateur ne pouvant refuser des barèmes proposés par des sociétés de distribution que pour des motifs tenant au non-respect des principes de non-discrimination, d'orientation vers les coûts d'un opérateur efficace et de concurrence loyale. Comme actuellement, ces barèmes devront tenir compte de la répartition, entre les entreprises de presse adhérant à des sociétés coopératives recourant à des sociétés de distribution, des coûts spécifiques et inévitables de la distribution des quotidiens – l'assiette de cette péréquation assurant ainsi une contribution équitable et robuste à l'objectif de promotion du pluralisme de

la presse. Par ailleurs, si le projet de loi permet au régulateur, dans le cadre des pouvoirs d'urgence qui lui sont confiés de suspendre la résiliation de contrats conclus entre les sociétés de distribution et les entreprises de presse, ce pouvoir de suspension n'aura vocation à être exercé qu'à titre exceptionnel, en cas d'atteinte ou de menace d'atteinte à la continuité de la distribution de la presse.

S'agissant de l'encadrement réglementaire des conditions d'implantation et de rémunération des diffuseurs de presse et des décisions d'implantation des points de vente, mesures de régulation existantes que le projet de loi prévoit de maintenir, celles-ci sont pleinement justifiées par le motif impérieux d'intérêt général que constitue la préservation du pluralisme des médias, en particulier de l'offre de presse proposée au citoyen quel que soit le lieu de résidence de celui-ci.

En effet, la préservation du pluralisme et de la diversité de l'offre de presse exige de maintenir une forte capillarité du réseau des points de vente, pour favoriser la proximité du lecteur. C'est en effet à cette condition que les citoyens pourront exercer, sur l'ensemble du territoire, et notamment dans les zones où la couverture numérique n'est pas la plus développée, leur « libre choix » « entre des titres de tendances et de caractères différents » élément constitutif de l'objectif de valeur constitutionnelle forgé en 1984 par le Conseil constitutionnel. Une entrée non régulée de nouveaux acteurs sur le marché aboutirait mécaniquement à une double concentration : concentration sur le marché des diffuseurs, d'une part ; concentration sur l'offre de presse présentée, d'autre part. Par ailleurs, la présence majoritaire dans la commission d'éditeurs n'ayant aucun intérêt à la réduction de la taille du marché permettra de prévenir la mise en œuvre de logiques malthusiennes.

Il en va de même de l'encadrement des conditions de rémunération des diffuseurs de presse : seule l'application de taux uniformes de rémunération des diffuseurs au sein d'un même point de vente est susceptible de garantir la neutralité du traitement des titres et, partant, leur pluralisme. En effet, en l'absence d'un tel encadrement, les éditeurs de titres à fort volumes de vente ou assis sur des actionnariats puissants seraient susceptibles de proposer des taux de rémunération plus favorables aux diffuseurs, ce qui entraînerait l'éviction des titres édités par de plus « petits » éditeurs ne disposant pas de la capacité de proposer de telles commissions et, partant, l'appauvrissement de l'offre de presse. Cet encadrement pourra aussi permettre d'introduire une certaine modulation des taux entre points de vente en se fondant notamment sur la largeur de l'offre présentée. Le taux uniforme de rémunération, le cas échéant ainsi modulé, est de fait une garantie essentielle de la neutralité du réseau.

S'agissant enfin des obligations pesant sur les opérateurs numériques, le projet de loi les cantonne au strict champ de la presse d'information politique et générale. A cet égard, le nouvel article 14 de la « loi Bichet » précise les garanties offertes aux publications d'information politique et générale - dont l'indépendance et le pluralisme sont essentiels à la vitalité du débat public - s'agissant de leur diffusion numérique, et met des obligations d'information et de transparence à la charge des personnes qui proposent des services de kiosques numériques ou des services de référencement de contenus d'information, également appelés agrégateurs.

Ces obligations circonscrites à la presse d'information politique et générale et qui poursuivent en outre un objectif de protection du consommateur sont compatibles avec les prescriptions de la directive sur le commerce électronique. Ces mesures feront l'objet d'une notification à la Commission européenne, conformément aux exigences de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

**3.** Le dispositif de régulation de la distribution de la presse instauré par la « loi Bichet » et modifié par le présent projet de loi n'est pas constitutif d'une aide d'Etat au sens de l'article 107§1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En application de cet article, entrent dans le champ d'application des aides d'État les mesures satisfaisant aux quatre conditions cumulatives suivantes :

- l'aide doit être accordée au moyen de ressources publiques et être imputable à l'État,
- le bénéficiaire de l'aide doit être une entreprise,
- l'aide doit conférer un avantage économique sélectif (favoriser certaines entreprises, activités ou secteurs),
- l'aide doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

Les deux premiers critères, relatifs à l'existence au sein du dispositif d'une ressource publique sous quelque forme que ce soit bénéficiant à des entreprises, ne peuvent en tout état de cause être vus comme satisfaits : l'Etat français n'engage aucune dépense ni ne renonce à aucune ressource publique au profit d'entreprises dans le cadre du régime régulé de distribution de la presse tel que prévu par le projet de loi<sup>30</sup>.

En particulier, le dispositif de péréquation mis en place pour répartir entre toutes les entreprises de presse adhérant aux sociétés coopératives de messagerie de presse les surcoûts spécifiques à la distribution des quotidiens ne saurait être vu comme un mécanisme d'aide d'Etat. Comme il l'a déjà été exposé, la décision par laquelle le Conseil supérieur des messageries de presse a mis en place ce mécanisme en 2012 a été contestée devant la cour d'appel de Paris. Estimant que, ce faisant, le Conseil supérieur des messageries de presse avait institué un impôt, les MLP ont posé une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité à l'article 34 de la Constitution de la disposition de la « loi Bichet » ayant légalement fondé cette initiative du CSMP. La cour a toutefois jugé que cette question ne présentait pas de caractère sérieux. Ainsi lit-on dans sa décision de refus de transmission de la QPC que: « *le mécanisme de péréquation mis en place (...), en ce qu'il tend à assurer le financement de l'activité de distribution de la presse quotidienne nationale, essentielle au fonctionnement, voire à la pérennité du système coopératif de distribution de la presse et de*

---

30 voir *a contrario*, la décision du 28 mai 2018 de la Commission européenne concernant une exonération des droits de réseau en Allemagne au profit de certains utilisateurs d'électricité financée par une surtaxe sur les consommateurs

*son réseau (...), ne constitue pas une "imposition de toute nature" »<sup>31</sup>. Il ne fait dès lors pas de doute que le mécanisme de péréquation prévu par le projet de loi ne saurait être vu comme reposant sur l'allocation d'une ressource publique et, partant, comme une aide d'Etat.*

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les impacts macroéconomiques liés à la réforme de la « loi Bichet » peuvent être envisagés selon deux axes :

D'une part, la réforme envisagée devrait permettre, à terme, au secteur de la distribution de la presse vendue au numéro de se réorganiser autour de réseaux non exclusivement dédiés à la presse. Sans que cela porte préjudice aux acteurs historiques, des synergies logistiques doivent pouvoir être recherchées avec des réseaux transportant des produits autres que ceux liés à la presse vendue au numéro. Comme précisé dans le rapport de la mission confiée à Marc Schwartz, le marché de la vente au numéro a perdu 39 % en valeur et 54 % en volume entre 2007 et 2017 : en dix ans, les ventes ont diminué de 56 % pour les quotidiens et de 53 % pour les magazines. De ce fait, de nouveaux acteurs doivent pouvoir intervenir dans le cadre d'une réorganisation industrielle permettant d'assurer la distribution de la presse à un coût supportable pour les éditeurs.

Cette réorganisation dépendra des acteurs privés de la logistique, qui optimiseront leur structure industrielle sur la base de l'évolution des flux liés à la presse, et de la pertinence de leur adjonction à des flux déjà structurés. La fin de l'obligation de détention capitalistique majoritaire des messageries par les coopératives d'éditeurs devra permettre aux sociétés de distribution agréées d'organiser librement leurs flux, ce qui pourra les amener à diversifier leur distribution sur la base d'un couplage avec des activités de distribution similaires.

Il est donc difficile de mesurer quantitativement cette réorganisation qui dépendra essentiellement de la capacité des acteurs historiques à assurer leur transformation, comme de l'appétence d'acteurs aujourd'hui non encore présents sur le marché de la distribution de la presse.

D'autre part, la réforme envisagée devrait aussi permettre de limiter la baisse du chiffre d'affaires de la filière. Concernée par la modification des modes de consommation de l'information, la vente de presse au numéro semble néanmoins, notamment grâce au marché en développement des titres à périodicité longue et à prix de vente unitaire élevé, résister au développement de l'offre numérique, grâce à un mode de lecture complémentaire et qualitatif. Cependant une part importante de la baisse du chiffre d'affaires enregistrée est causée par la diminution du réseau de vente, à travers la fermeture annuelle de près de 1000 points de vente

---

<sup>31</sup> CA Paris, 28 mars 2013, n° 12/21997

depuis plusieurs années. Les pouvoirs confiés au régulateur devraient permettre d'assurer un approvisionnement efficient des diffuseurs, avec une gestion optimale des flux logistiques et le respect des règles en matière de nombre de titres et de nombre d'exemplaires. Comme cela a été observé dans la réforme de l'offre de presse sur le nouveau réseau des kiosques parisiens, cette rationalisation de l'approvisionnement permet *in fine* de créer les conditions d'une augmentation du chiffre d'affaires de la presse, dans la mesure où l'offre est mieux adaptée à la demande locale, et le produit presse mieux mis en valeur. Cette limitation de la baisse du chiffre d'affaires, couplée à une diversification du modèle économique des marchands de journaux, devrait permettre de maintenir sur le territoire un réseau dense de points de vente.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

L'impact de la présente mesure doit être apprécié selon le type d'entreprise observée.

Concernant les messageries actuelles, la réforme doit donner au secteur un cadre de régulation suffisamment fort et efficient pour permettre aux deux messageries historiques d'assurer leur nécessaire transformation. Par rapport au système actuel, la fin de l'obligation de détention capitalistique majoritaire doit permettre aux messageries de replacer leur intérêt propre avant celui de leur client dans l'organisation de leur activité. Cette évolution pourra notamment avoir des conséquences significatives quant à la construction des barèmes tarifaires, et donc impacter le modèle économique des éditeurs de presse.

Dans un système dans lequel la fixation des tarifs n'est plus de leur responsabilité, les éditeurs de presse devront désormais faire face à la réalité du coût de leur distribution, ce qui pourrait avoir pour conséquence la mise en difficulté de certains acteurs. Les acteurs à très faible rentabilité seraient ainsi tenus de s'adapter.

Ce principe sera néanmoins contrebalancé par la possibilité, une fois passée la période de consolidation des acteurs historiques, de confier leur distribution à un nouvel acteur, ce qui permettrait, par un jeu concurrentiel entre les messageries, d'ajuster les tarifs à l'organisation de la distribution la plus rationalisée et donc la moins coûteuse. Cet état de fait aura néanmoins des conséquences pour les éditeurs à la diffusion la plus réduite pour lesquels la tarification pourrait davantage refléter la réalité des coûts engendrés par leur distribution (pénalisation des invendus notamment).

Encadrée par un régulateur aux pouvoirs et à l'indépendance renforcée, l'activité de distribution devrait voir ses règles modernisées et appliquées de manière plus stricte, au bénéfice de l'ensemble des acteurs du secteur, et notamment des marchands de journaux. La gestion des flux, problématique constante dans le cadre d'une activité logistique en restructuration, sera assainie grâce aux pouvoirs de sanction du régulateur sur des sociétés agréées tenues d'assurer une qualité de service optimale. Ainsi la mise en œuvre effective des règles d'assortiment, de plafonnement, de remises à zéro des titres non vendus, et de gestion des invendus devra notamment permettre d'améliorer les conditions d'exercice de l'activité de marchand de journaux.

La transformation industrielle que devrait permettre la réforme de la loi pourrait avoir des conséquences sur les acteurs locaux. En effet, une réorganisation des circuits logistiques pourrait donner lieu à des opérations d'achat, de vente, ou de fusion de sites de distribution. Toutefois, l'ensemble de ces opérations devront s'inscrire dans le cadre d'un schéma directeur de la distribution de la presse, établi par le régulateur. De plus, seul ce dernier pourra décider de procéder à de telles opérations pour les dépositaires centraux de presse, comme le fait actuellement le Conseil supérieur des messageries de presse. Ces transformations, menées sous l'égide du régulateur, seront bénéfiques aux acteurs actuels de la distribution puisqu'elles devraient permettre une accélération de la mutualisation des flux et donc de la diversification des activités, ce qui, dans un marché de la presse vendue au numéro en réduction constante de son chiffre d'affaire, est une nécessité.

Le réseau traditionnel des marchands de journaux indépendants et spécialistes devra également se trouver consolidé par la réforme, avec la fin des dysfonctionnements de la distribution. Dans la mesure où la messagerie mettra en œuvre le cahier des charges déterminé par décret, les flux d'exemplaires seront désormais plus fermement contrôlés. Cette meilleure gestion des flux devrait faciliter l'activité des marchands de journaux et redonner à la profession des conditions d'exercice de leur métier plus satisfaisantes. Le diffuseur pourra par ailleurs continuer de choisir librement les produits hors presse présentés dans l'espace de vente. Cette mesure aura pour effet une amélioration de la commercialité des produits sélectionnés ainsi qu'une exposition plus lisible des produits presse.

Les territoires sur lesquels la baisse de l'activité n'a pas permis le maintien d'un marchand de presse spécialiste indépendant devraient désormais plus facilement voir une alternative se développer en matière de vente de presse. En effet, la simplification des règles d'ouverture de points de vente doit permettre, dans le respect du réseau traditionnel, le développement d'un nouveau réseau intégré (supermarchés, stations-services, boulangeries, etc.) permettant à l'offre de presse de maintenir sa présence dans la plus grande partie du territoire possible.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La réforme de la « loi Bichet » ne comporte pas de volet budgétaire spécifique qui impliquerait directement une modification significative des niveaux de dépenses actuels.

Néanmoins, la réforme devrait créer un cadre de régulation modernisé devant permettre la rationalisation économique du secteur, sur la base d'une ouverture des contraintes spécifiques qui le structurent aujourd'hui (obligation de détention capitalistique majoritaire notamment). Cette réforme devrait ainsi permettre une transformation industrielle visant à terme une baisse des coûts de distribution en mutualisant les flux d'exemplaires de la presse avec d'autres flux de transport.

De ce fait, si la rationalisation permet notamment aux quotidiens d'information politique et générale d'organiser leur distribution à moindre coût, cela devrait permettre de réduire le soutien public dédié à leur distribution : 18 M€ en PLF 2019, auquel s'ajoute pendant 4 ans un redéploiement de crédits de 9 M€ du Fonds stratégique pour le développement de la presse



en contrepartie d'un engagement des titres distribués par Presstalis à ne pas présenter de demande de financement dans le cadre de ce fonds.

Du point de vue de l'organisation de la régulation, le budget actuellement consacré au fonctionnement de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (298 667 € en Loi de finances initiales 2019<sup>32</sup>) a vocation à être transféré vers le budget de l'ARCEP. Toutefois, ce budget pourrait nécessiter une augmentation du fait du renforcement des pouvoirs de régulation, notamment vis-à-vis des acteurs du numérique. Ainsi, ce budget devra inclure la masse salariale des personnels recrutés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (cf. partie 4.3 *infra*) pour assurer ses nouvelles missions ainsi que les dépenses qu'elle devra nécessairement effectuer pour conduire des études externes et développer un outillage spécifique au suivi du secteur.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le transfert de la régulation du secteur de la distribution de la presse à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes entraînera la dissolution de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse. Celle-ci est composée de quatre membres nommés pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois, par le ministre chargé de la communication : un conseiller d'État, un magistrat de la Cour de cassation, un magistrat de la Cour des comptes et une personnalité qualifiée choisie à raison de sa compétence sur les questions économiques et industrielles désignée par l'Autorité de la concurrence. Ces quatre membres se réunissent en tant que de besoin mais ne sont pas nommés à temps plein sur leur fonction à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse. Outre ses quatre membres, l'instance dispose d'un secrétaire général, membre du Conseil d'État. Son fonctionnement, assuré par le budget général de l'État, s'effectue dans le cadre de conventions conclues les 7 janvier et 3 février 2016 avec les services du Premier ministre. La dissolution de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse ne nécessitera donc aucune mesure de reclassement.

La dissolution du Conseil supérieur des messageries de presse, organisme de droit privé financé par les sociétés coopératives de messageries de presse, nécessitera la reprise de son personnel par le nouveau régulateur (l'ARCEP) en application des dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail qui dispose que *"lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires"*. Le budget de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes devra donc prendre en compte cette reprise du personnel, composé actuellement de cinq équivalents temps plein (ETP). La rémunération proposée par cette autorité aux personnels du Conseil supérieur des messageries

---

32 120 000 € en titre 2 ; 178 667 € en titre 3

de presse devra s'inscrire dans les conditions générales de rémunération de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en application du deuxième alinéa de l'article L. 1224-3 susmentionné.

Nonobstant le nouveau secteur dont elle devra assurer la régulation, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes n'a pas vocation à voir le nombre des membres de son collège (sept) augmenter. Toutefois, lors d'un prochain renouvellement partiel et bisannuel de sa composition, l'autorité de nomination devra veiller à la présence d'au moins un membre disposant d'une connaissance du secteur de la distribution de la presse, conformément aux nouvelles dispositions, intégrées par le présent projet de loi, de l'article L. 130 du code des postes et des communications électroniques (cf. infra). Les services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes devront également procéder à des recrutements, estimés en première approche à huit ETP, pour assurer ses nouvelles missions.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La réforme de la « loi Bichet » doit permettre de maintenir sur l'ensemble du territoire le pluralisme de la presse. Le développement du numérique et la modification des modes de consommation de l'information qui en découle ont instauré une tendance baissière à long terme du marché. Le particulier pourra ainsi continuer de pouvoir choisir au sein d'une offre dont la diversité est la plus importante d'Europe.

Enfin la réforme de la « loi Bichet » doit permettre le maintien sur le territoire d'un réseau de marchands de journaux spécialistes et indépendants. La protection des 23 000 points de vente de presse constitue une dimension essentielle de l'aménagement du territoire dans des communes qui voient leur centre-ville souffrir d'un manque d'attractivité par rapport aux zones commerciales périphériques. Le réseau des marchands de journaux constitue pour le particulier un point de contact permettant de maintenir un lien social fort dans les centres villes ou centres-bourgs.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La modification du cadre réglementaire doit favoriser la transformation industrielle des circuits de distribution utilisés pour la vente au numéro de la presse. Une réorganisation du secteur sur la base d'une mutualisation des flux avec de nouveaux acteurs logistiques permettra de rationaliser l'activité logistique, et d'utiliser au mieux les capacités de transport. Cette rationalisation du transport devrait, indirectement, permettre de limiter l'impact écologique des flux physiques, en optimisant le remplissage des véhicules utilisés.

Une application plus stricte des règles de gestion des flux (assortiment du nombre de titres, plafonnement des quantités, remise à zéro des titres non vendeurs, règles spécifiques de lancement des premiers numéros) devrait notamment permettre de faire diminuer le taux

d'invendus qui est passé de 40 % en 2007 à 51 % en 2017. Cette baisse des invendus permettrait de réduire d'autant l'activité de transport tout comme la production d'exemplaires.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

La présente disposition nécessitera de prendre des textes d'application :

- Un décret en Conseil d'Etat désignera l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'information politique et générale des journaux et publications mentionnés à l'article 4 ;
- Le cahier des charges relatif à l'agrément des sociétés de distribution agréées, mentionné à l'article 11, sera adopté par décret au vu d'une proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ;
- Les règles générales relatives aux conditions d'implantation des points de vente seront déterminées par décret puis précisées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ;
- Les dispositions relatives aux services de communication au public en ligne nécessiteront de prendre un décret qui déterminera le chiffre d'affaires en France à partir duquel les kiosques numériques seront soumis à des obligations ainsi que le seuil de connexions sur le territoire français à partir duquel les agrégateurs de contenus d'information seront tenus d'appliquer les nouvelles règles de transparence relatives à leurs critères de sélection et de mise en avant de ces contenus et aux impacts concrets de ces critères sur la diversité des contenus consultés ;
- Les dispositions relatives à la Commission du réseau de la diffusion de la presse, nécessiteront de prendre en décret pour en fixer les conditions d'application ;
- La nomination des 9 membres de cette même Commission du réseau de la diffusion de la presse sera réalisée quant à elle par un arrêté du ministre chargé de la communication ;
- Enfin, le nouvel article 26 habilite, de manière générale, le pouvoir réglementaire à fixer les conditions d'application de la « loi Bichet ».

## **Article 2 : Modification du code des postes et des communications électroniques**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

La partie législative du code des postes et des communications électroniques est composée de trois livres : un livre I<sup>er</sup> relatif au service postal, un livre II relatif aux communications électroniques et un livre III relatif aux autres services et aux dispositions communes et finales.

Le titre II du livre III porte dispositions communes à l'ensemble de ces services, incluant les dispositions relatives à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Ainsi, l'article L. 130 du code des postes et des communications électroniques est relatif à la composition et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, notamment de sa formation restreinte, chargée de prononcer les sanctions, et de sa formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction. L'article L. 131 porte interdiction pour les membres de l'ARCEP de détenir des intérêts dans des entreprises des secteurs régulés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Enfin, l'article L. 135 fixe le cadre du rapport d'activité de cette autorité de régulation et la liste des secteurs qu'elle peut expertiser et étudier.

Ces dispositions s'inscrivent également dans le cadre général défini par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a été créée le 5 janvier 1997 sous le nom d'Autorité de régulation des télécoms et avait pour mission d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des communications électroniques afin que de nouveaux opérateurs puissent émerger aux côtés de l'opérateur historique (France Télécom devenu Orange). Puis, elle est intervenue pour s'assurer du bon développement des réseaux fixes et mobiles pour la téléphonie et Internet.

Au fil du temps, ses missions se sont beaucoup étendues : régulation du secteur postal en 2005, protection de la neutralité en 2015 avec pour objectif de s'assurer que les dynamiques et intérêts des opérateurs privés se concilient avec les objectifs de connectivité du territoire, de compétitivité et de concurrence effective et loyale entre les opérateurs, au bénéfice des utilisateurs

Pour mener à bien ses missions, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dispose d'un pouvoir de sanction (art. L. 5-3 du code des postes et des communications électroniques, d'un pouvoir d'enquête (art. L. 5-9 et L. 5-9-1 du code des postes et des communications électroniques, d'un pouvoir de règlement des différends (art. L. 5-4 à L. 5-6 du code des postes et des communications électroniques) et d'un pouvoir de

conciliation (art. L. 5-7 du code des postes et des communications électroniques). Le président de l'ARCEP peut également saisir l'Autorité de la concurrence.

Présidée depuis 2015 par Sébastien SORIANO, cette autorité administrative indépendante est composée d'un collège de sept membres dans le respect de la parité femmes-hommes. Les membres sont nommés par différentes autorités politiques, en raison de leur qualification économique, juridique et technique, dans les domaines des communications électroniques, des postes et de l'économie des territoires :

- le Président de la République nomme le président de l'ARCEP ainsi que deux autres membres ;
- le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat nomment chacun deux membres.

Les membres du collège sont désignés pour 6 ans. Pour garantir leur indépendance, leur mandat n'est ni révocable et ni renouvelable. Ils sont également soumis à un régime d'incompatibilité des fonctions et à des obligations déontologiques.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les modifications de la régulation du secteur de la distribution de la presse apportées par l'article 1 du présent projet de loi, en confiant cette régulation à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, rendent nécessaire la modification des articles du code des postes et des communications électroniques portant sur la composition et le fonctionnement de cette autorité administrative indépendante.

### **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

Il s'agit de mettre en cohérence les articles du code des postes et des communications électroniques avec les dispositions de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, modifiée par l'article du présent projet de loi.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes devient « Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse » car elle se voit dotée d'une nouvelle compétence en matière de régulation de la diffusion de la presse. Outre ses fonctions initiales, elle sera désormais chargée de veiller à la continuité et à

l'efficacité économique de la distribution de la presse. Dans ce cadre, elle veillera à une couverture territoriale large et équilibrée du réseau de distribution. Elle sera par ailleurs consultée sur les projets de normes relatifs à la distribution de la presse et pourra être saisie pour avis par le ministre chargé de la communication et le ministre chargé de l'économie

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions communes du code des postes et des communications électroniques (livre III) sont modifiées : les termes « Autorité de régulation des communications électroniques et des postes » sont remplacés par la dénomination « Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ». En outre, le code fera désormais référence à la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 modifiée.

##### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

###### **4.2.1 Impacts sur les entreprises**

Les sociétés de distribution de la presse agréées seront tenues de fournir à l'ARCEP des informations statistiques concernant leurs services, comme c'est déjà le cas pour les opérateurs postaux et de communications électroniques.

###### **4.2.2 Impacts budgétaires**

Le transfert à l'ARCEP des compétences en matière de régulation de la distribution de la presse suppose de lui confier les moyens supplémentaires – essentiellement en ETP (8) – devant lui permettre d'accomplir cette mission nouvelle.

## **Article 3 : Modification de l'article L. 311-4 du code de justice administrative**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'article L. 311-4 du code de justice administrative détermine quels contentieux sont jugés en premier et dernier ressort par le Conseil d'Etat.

Il prévoit notamment que ce dernier juge les recours formés contre les décisions de sanction prises par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en matière de régulation des activités postales (art. L. 5-3 du code des postes et des communications électroniques) et de régulation des communications électroniques (art. L. 36-11 du même code).

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes se voyant confier, par le présent projet de loi, un pouvoir de sanction à l'encontre des entreprises de presse, des coopératives de groupage de presse, des sociétés de distribution agréées, des kiosques numériques et des agrégateurs de contenus d'information, il convient de prévoir devant quelle juridiction les intéressés pourront contester ces sanctions.

Actuellement, les sanctions prises par cette autorité en matière de régulation d'activités postales et de régulation des communications électronique peuvent être contestées devant le Conseil d'Etat en premier et dernier ressort.

Le nouveau contentieux de la distribution de la presse, à raison des enjeux et de la matière traitée, peut être confié au Conseil d'Etat, de même que celui de l'audiovisuel l'est déjà. En outre, dans un souci de cohérence et de gestion du contentieux par le service contentieux de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, il apparaît pertinent de confier le contentieux de la nouvelle sanction au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort en raison de sa matière.

Le présent article a donc pour un objet la coordination entre la loi du 2 avril 1947 modifiée par le projet de loi « Bichet » et le code de justice administrative afin de confier un nouveau contentieux au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Le projet de texte ajoute à la liste des sanctions prises par l'ARCEP pouvant faire l'objet d'une contestation devant le Conseil d'Etat, définie au 3° de l'article L. 311-4 précité, les sanctions prises en application de la « loi Bichet » modifiée.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

Les régulateurs actuels (Conseil supérieur des messageries de presse et Autorité de régulation de la distribution de la presse) ne disposant pas d'un pouvoir de sanction à l'encontre des acteurs de la distribution de la presse, la présente disposition n'aura pas d'impact sur l'ordre de juridiction compétent.

De plus, la nouveauté de ce pouvoir de sanction fait qu'il est impossible d'évaluer le nombre de sanctions que l' Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prononcera et, partant, la part de ces sanctions qui feront l'objet d'une contestation devant le Conseil d'Etat.



## **Article 4 : Modification de l'article 298 *undecies* du code général des impôts**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'article 298 *undecies* du code général des impôts (CGI) s'inscrit dans l'ensemble des dispositions relatives au régime spécial de taxe sur la valeur ajoutée applicable au secteur de la presse, dont il est rappelé qu'il bénéficie d'un taux super-réduit de TVA de 2,1 %, tant en ce qui concerne la presse imprimée que la presse numérique (article 298 *septies* du code général des impôts).

Au sein de cet ensemble de dispositions, l'article 298 *undecies* prévoit que les opérations d'entremise relatives à la vente de publications de presse accomplies par des personnes justifiant de la qualité de mandataire régulièrement inscrites au Conseil supérieur des messageries de presse ne sont pas soumises au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

C'est donc sur le fondement de ces dispositions que le Conseil supérieur des messageries de presse gère aujourd'hui ce qu'on appelle le fichier des agents de la vente de presse, qui recense l'ensemble des personnes bénéficiant de l'exemption de TVA précitée. Les catégories d'agents économiques impliqués dans la distribution de la presse recensés dans ce fichier sont les suivantes :

- sociétés coopératives de messageries de presse ;
- sociétés de distribution de la presse ;
- dépositaires de presse ;
- diffuseurs de presse ;
- vendeurs colporteurs de presse ;
- commissionnaires en abonnements.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent projet de loi prévoyant de supprimer le Conseil supérieur des messageries de presse, l'article 298 *undecies* du code général des impôts doit donc être modifié afin de désigner l'autorité qui, à l'avenir, sera chargée de gérer le fichier des agents de la vente de presse. Le présent article a donc uniquement un objet de coordination pour tenir compte des modifications apportées à la loi « Bichet ».

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Le présent projet de loi confie la gestion du fichier des agents de la vente de presse à la commission du réseau de la diffusion de la presse. La modification de l'article 298 *undecies*

du code général des impôts vise donc à remplacer la référence au Conseil supérieur des messageries de presse par une référence à cette commission.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES MESURES ENVISAGÉES**

L'article 298 *undecies* du code général des impôts est modifié.

Dans la mesure où elle ne modifie en rien le périmètre des agents économiques bénéficiant de l'exemption de TVA prévu l'article 298 *undecies* du code général des impôts, cette mesure est sans incidence sur la dépense fiscale correspondante.

## **Article 5 : Modification de l'article L. 131-4 du code de la consommation**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Tout opérateur de plateforme en ligne est tenu de délivrer au consommateur une information loyale, claire et transparente sur un certain nombre d'éléments énumérés aux articles L. 111-7 et L.111-7-2 du code de la consommation, à savoir :

- les conditions générales d'utilisation du service d'intermédiation qu'il propose et sur les modalités de référencement, de classement et de déréférencement des contenus, des biens ou des services auxquels ce service permet d'accéder ;
- l'existence d'une relation contractuelle, d'un lien capitalistique ou d'une rémunération à son profit, dès lors qu'ils influencent le classement ou le référencement des contenus, des biens ou des services proposés ou mis en ligne ;
- la qualité de l'annonceur et les droits et obligations des parties en matière civile et fiscale, lorsque des consommateurs sont mis en relation avec des professionnels ou des non-professionnels ;
- si les avis de consommateurs mis en ligne font ou non l'objet d'un contrôle et, si tel est le cas, il indique les caractéristiques principales du contrôle mis en œuvre ;
- la date de l'avis et ses éventuelles mises à jour ;
- une justification des avis non mis en ligne. ;
- la fonctionnalité gratuite qui permet aux responsables des produits ou des services faisant l'objet d'un avis en ligne de lui signaler un doute sur l'authenticité de cet avis, à condition que ce signalement soit motivé.

En outre, l'article L. 131-4 du code de la consommation prévoit que les manquements aux obligations d'information mentionnées aux articles L. 111-7 et L. 111-7-2 du même code sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale.

L'autorité administrative chargée de prononcer ces sanctions est la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), la direction au sein du ministère chargé de l'Economie chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés au bénéfice des consommateurs et des entreprises.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi imposant des obligations de transparence supplémentaires aux agrégateurs d'information, il est nécessaire de procéder à une mesure de coordination législative en ajoutant ces obligations supplémentaires à la liste des obligations dont les manquements sont passibles de l'amende administrative précitée.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

L'article L. 131-4 du code de la consommation est ainsi modifié par l'ajout de la référence au II de l'article 14 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques (dite « loi Bichet »).

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES MESURES ENVISAGÉES**

L'article L. 131-4 du code de la consommation est modifié.

## **CHAPITRE II – RÉFORME DU STATUT DES VENDEURS-COLPORTEURS DE PRESSE**

### **Article 6 : Modification de l'article 22-I de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1 CADRE GÉNÉRAL**

Le portage est un mode de distribution particulièrement adapté à la presse quotidienne, permettant un gain important de qualité de service (livraison avant 7 heures au domicile de l'abonné) et engendrant généralement un taux de réabonnement supérieur de 10 points à celui de la distribution postée.

Les pouvoirs publics encouragent ce mode de distribution via l'aide au portage de la presse et la compensation auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de cotisations sociales des quelque 10 000 porteurs (salariés) et des 12 000 vendeurs-colporteurs de presse (indépendants).

Malgré ces incitations et en raison de l'évolution générale du lectorat de la presse, les volumes du portage ont diminué fortement au cours des dernières années, affectant la rentabilité des réseaux de portage « mono-éditeurs », les plus présents historiquement.

Le portage multi-titres est dans ce contexte un moyen de freiner la baisse des volumes portés et de maintenir la rentabilité des réseaux de portage en couvrant mieux leurs frais fixes. Il est encouragé dans le cadre de la nouvelle aide publique au portage prévu par le décret n° 2017-1332 du 11 septembre 2017 relatif à la réforme du fonds d'aide au portage de la presse.

Les activités de porteur et de vendeurs-colporteurs de presse sont définies à l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi. A la différence des 12 000 porteurs

qui sont des salariés, les 10 000 vendeurs-colporteurs de presse<sup>33</sup> exercent leur profession à titre indépendant pour le compte d'un éditeur de presse quotidienne ou assimilée, d'un dépositaire (niveau 2) ou d'un diffuseur (niveau 3), qui est juridiquement leur mandant.

## **1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'exercice de la profession de vendeur-colporteur de presse en qualité de travailleur indépendant découle de la liberté d'entreprendre, qui est un principe à valeur constitutionnelle, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel et notamment dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le portage multi-titres se heurte, pour les réseaux recourant aux vendeurs-colporteurs de presse à des obstacles juridiques :

- au regard de la qualité de travailleur indépendant du vendeur-colporteur de presse, le fait qu'un réseau lui confie de nouveaux titres pourrait être interprété comme témoignant d'un lien de subordination et entraîner la requalification du contrat commercial en contrat de travail ;
- le statut de vendeur-colporteur de presse implique en principe que celui-ci contracte directement avec chacun des éditeurs et soit chargé des encaissements des abonnements, ce qui ne correspond pas aux pratiques observées.

Pour résoudre ces difficultés, il s'avère nécessaire de légiférer.

### **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

Un double objectif est poursuivi:

- 1) Sécuriser les relations entre les vendeurs-colporteurs de presse et leurs co-contractants, au premier rang desquels se trouvent les éditeurs ;
- 2) Favoriser le développement du portage multi-titres, principalement au bénéfice des éditeurs de la presse d'information politique et générale (IPG), locale et nationale.

---

<sup>33</sup> Estimations issues du *Rapport sur la situation sociale des vendeurs colporteurs de presse et porteurs de presse*, Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des affaires culturelles, 2014

### 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La réforme du statut des vendeurs-colporteurs de presse est recommandée de longue date.

Ainsi, dès 2014, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des affaires culturelles sur la situation sociale des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse<sup>34</sup> avait préconisé, d'une part, de prévoir dans les conventions-cadres des éditeurs ayant recours à des VCP l'engagement de respecter des « bonnes pratiques » et, d'autre part et en contrepartie, d'assouplir le statut des VCP pour élargir la définition de leur activité. En février 2017, un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires culturelles relatif à la réforme de l'aide au portage de la presse<sup>35</sup> a de nouveau proposé une réforme de ce statut. Il proposait trois principales mesures que le présent projet de loi vient mettre en œuvre :

- prévoir que l'activité de vendeur-colporteur de presse peut inclure, à la demande de l'éditeur, du dépositaire ou du diffuseur pour le compte duquel il agit, la distribution (sans vente) de titres de presse autres que le titre de presse que le vendeur-colporteur de presse vend et distribue ; cette modification permettrait de limiter le risque de requalification du contrat de mandat liant le vendeurs-colporteurs de presse à l'éditeur, au dépositaire ou au diffuseur en contrat de travail ;
- donner un champ large aux titres pouvant faire l'objet d'une distribution accessoire par les vendeurs-colporteurs de presse en visant, dans les dispositions qui sont applicables à ceux-ci, les publications de presse au sens de l'article 1er de la loi du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et non pas les seules publications d'information politique et générale ;
- harmoniser, s'agissant des publications d'information politique et générale, les champs respectivement retenus pour l'aide au portage et pour qualifier l'activité de vendeur-colporteurs de presse et de porteur de presse.

---

34 *La situation sociale des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse*, rapport établi par M. Abdelkrim KIOUR, inspecteur des affaires sociales, Mme Sylvie CLEMENT-CUZIN et M. Emmanuel HAMELIN, inspecteurs généraux des affaires culturelles, oct. 2014

35 *La réforme de l'aide au portage de la presse*, rapport établi par MM. Julien DUBERTRET et François LAFOND, inspecteurs généraux des finances, Mme Sylvie CLEMENT-CUZIN et M. Rémi TOMASZEWSKI, inspecteurs généraux des affaires culturelles, février 2017

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La réforme du statut des vendeurs-colporteurs de presse, prévue par le présent article de loi, vient modifier le I de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi. En effet, ce sont les dispositions de cet article 22 qui définissent l'activité des vendeurs-colporteurs de presse dont le périmètre est élargi par le présent projet de loi.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1 Impacts sur les entreprises**

Les éditeurs, dépositaires et diffuseurs bénéficieront de la sécurisation de leurs relations avec les vendeurs-colporteurs de presse apportée par le présent projet de loi, avec notamment une réduction des risques de requalification des contrats de mandats en contrat de travail.

De plus, l'élargissement du champ des titres pouvant être portés par les vendeurs-colporteurs de presse sera de nature à fournir aux titres à qui est ouverte cette possibilité un nouvel argument commercial, à savoir l'amélioration de la qualité de service, pour inciter les consommateurs à s'abonner tout en optimisant l'utilisation des moyens de distribution.

#### **4.2.2 Impacts budgétaires**

En élargissant le champ des titres pouvant être portés par les vendeurs-colporteurs de presse, cette mesure aura pour effet d'élargir le champ de l'exonération de cotisations patronales prévue pour les vendeurs-colporteurs de presse et les porteurs de presse par l'article 22 bis de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 susmentionnée.

Cette exonération est compensée par l'Etat sur le budget du programme 180 « presse et médias ». Cependant, sous l'effet de la baisse régulière du nombre de vendeurs-colporteurs de presse et de porteurs (réduction de 12 % en 5 ans), du nombre de titres portés par chaque agent et de l'évolution des charges patronales sur les bas salaires, le coût de cette exonération baisse régulièrement depuis sa mise en place en 2009. On observe ainsi une réduction de la dotation en loi de finances initiale d'un tiers entre 2014 et 2018, le montant passant de 21,2 M€ à 14,2 M€.

La mesure proposée devrait contribuer à l'augmentation du nombre de titres portés par les vendeurs-colporteurs de presse mais ne devrait pas avoir pour effet d'augmenter leur nombre, de sorte que son impact sur les finances publiques devrait être nul ou très limité, en réduisant seulement le rythme de la baisse observée.



### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

L'augmentation attendue du nombre de titres portés par les vendeurs-colporteurs de presse permettra d'augmenter l'offre disponible, avec pour conséquence un plus grand choix pour les particuliers souhaitant s'abonner à un titre porté par un vendeur-colporteur de presse.

## CHAPITRE III – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

### Articles 7 et 8 : Dispositions transitoires et finales

**1.** L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes se préparant dès aujourd’hui aux nouvelles missions qui lui seront confiées, l’ensemble des dispositions nouvelles entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi. Cela suppose toutefois que l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes soit dotée en effectifs complémentaires (environ 8) en amont de sa prise de fonction tout en précisant que l’entrée en vigueur de la loi n’interrompt pas pour autant le mandat de ses membres actuels

Dès sa première réunion qui aura lieu dans le mois suivant la date de publication de la loi, l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes succèdera dans leurs droits et obligations respectifs au Conseil supérieur des messageries de presse et à l’Autorité de régulation de la distribution de la presse. Dans ce cadre, les décisions prises antérieurement par les anciens régulateurs resteront applicables jusqu’à décision contraire de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, laquelle prendra en charge la défense de ces décisions dans les contentieux en cours.

Les deux sociétés assurant la distribution de la presse à la date de l’entrée en vigueur de la loi pourront poursuivre leur activité sans être soumises à l’agrément de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes pendant un délai de trois ans suivant la publication de la présente loi. Elles devront toutefois solliciter cet agrément dans les six mois suivant la publication, par le pouvoir réglementaire, du cahier des charges y afférent. Ce cahier des charges sera publié au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ces dispositions transitoires visent à ne pas déstabiliser le système collectif de distribution de la presse et à prévenir ainsi toute rupture dans la continuité de la distribution de la presse le temps de la pleine application des dispositions nouvelles.

**2.** S’agissant de l’application dans l’espace du présent projet de loi, la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 ne fait pas état de dispositions spécifiques à l’outre-mer. Aussi, conformément aux dispositions de l’article 73 de la Constitution, la « loi Bichet » s’applique pleinement aux départements et régions d’outre-mer dans lesquelles s’applique le régime de l’identité législative (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte) alors que, conformément aux dispositions de l’article 74 de la Constitution, elle ne s’applique pas aux collectivités d’outre-mer dans lesquelles s’applique le régime de spécialité législative (Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna).

Le présent projet de loi fait le choix de retenir les mêmes conditions d'application en ne prévoyant aucune disposition spécifique aux départements, régions et collectivités d'outre-mer.



**CONSEIL D'ETAT**

**Assemblée générale**

**Séance du jeudi 4 avril 2019**

---

**Section de l'intérieur**

**N° 397190**

**EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DELIBERATIONS**

**AVIS SUR UN PROJET DE LOI**

relatif à la modernisation de la distribution de la presse

NOR : MICE1906427L

**1.** Le Conseil d'Etat a été saisi le 4 mars 2019 d'un projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse.

Ce projet de loi a fait l'objet d'une saisine rectificative reçue le 27 mars 2019. L'exposé des motifs et l'étude d'impact ont été complétés les 19 et 29 mars 2019.

Le projet, qui comprend sept articles, répartis en trois chapitres, appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

**I. - Contexte de la réforme**

**2.** La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 modifiée, dite « loi Bichet », relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, encadre étroitement la distribution des produits de presse.

Adoptée dans le contexte de l'immédiat après-guerre, la loi se donne pour objectif d'assurer « la liberté de la presse, son honneur et son indépendance à l'égard de l'Etat des puissances de l'argent et des influences étrangères ». Elle organise le secteur sur la base de trois principes : liberté de la diffusion, impartialité de la distribution et fonctionnement coopératif exclusif et solidaire.

Pour permettre à tous les éditeurs d'accéder de façon égalitaire aux points de vente, la loi impose l'adhésion obligatoire des éditeurs de presse à des sociétés coopératives de messagerie, au sein desquelles chacun d'eux dispose d'une voix, pour le groupage et la distribution des titres, ainsi qu'une participation majoritaire des éditeurs au capital des entreprises commerciales assurant la distribution matérielle des exemplaires. Tout éditeur qui accepte les tarifs de transport de la société coopérative de messagerie de presse a le droit d'y être admis s'il le demande. La loi confie ainsi aux éditeurs la maîtrise et le contrôle de la distribution de leurs titres qui se traduit par une chaîne de mandats souscrits par les acteurs de cette distribution, de l'éditeur aux points de vente. Elle autorise par ailleurs l'auto distribution, sans passage par le système coopératif, système pour lequel a opté, depuis l'origine, la presse quotidienne régionale. Elle institue enfin un Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), organisme professionnel représentant les éditeurs de presse chargé de veiller au bon fonctionnement de ce système coopératif.

**3.** Le circuit de distribution de la presse nationale au numéro comporte trois niveaux, chaque niveau étant lié au niveau supérieur par un contrat de commissionnaires. Le niveau 1 est assuré

par des sociétés de messagerie de presse détenues par les coopératives dont le rôle est de réceptionner, trier et répartir auprès des dépositaires les titres de presse des éditeurs qui en sont actionnaires. Le niveau 2 est constitué par les dépositaires de presse qui assurent la répartition des titres de presse de manière exclusive sur la zone de desserte qui leur a été attribuée par le CSMP, auprès de l'ensemble des points de vente. Le niveau 3 recouvre l'ensemble des diffuseurs de presse, détaillants et marchands de journaux, qui assurent la vente de la presse aux lecteurs.

Au premier niveau, deux acteurs sont aujourd'hui présents : d'une part, la société commerciale Presstalis, à laquelle la Coopérative de distribution des magazines et la Coopérative de distribution des quotidiens ont confié la distribution des titres de presse édités par leurs adhérents et, d'autre part, les Messageries Lyonnaises de Presse (MLP), société coopérative assurant elle-même la distribution des titres édités par ses adhérents. Presstalis distribue la totalité des titres quotidiens nationaux, environ la moitié des magazines (2 400 titres de 331 sociétés éditrices), l'autre moitié étant distribuée par les MLP (3 000 titres de 570 éditeurs). Au deuxième niveau opèrent 61 dépôts, filiales des messageries ou indépendants. Le niveau 3 compte environ 22 500 points de vente, dont 75 % d'indépendants.

4. Le système mis en place par la loi Bichet, dont l'objectif fondateur était d'une part de garantir les éditeurs contre toute discrimination dans l'accès au réseau de vente et d'autre part de contribuer à la vitalité du débat démocratique, a incontestablement favorisé le pluralisme et la diversité de la presse (4 400 titres aujourd'hui dont une cinquantaine de quotidiens contre 2 500 au Royaume Uni et 1 600 en Allemagne), dans une période où l'expansion des recettes publicitaires permettait de supporter sans difficultés majeures les coûts inhérents à une industrie de main d'œuvre aux charges fixes importantes.

Mais le développement de l'Internet à haut débit dans les années 2000 a bouleversé le modèle économique en faisant disparaître les petites annonces de la presse imprimée et en offrant une alternative à la lecture papier par la lecture numérique. Les revenus de la presse écrite ont baissé de 41 % entre 2006 et 2016 et la vente au numéro de 54 % en volume entre 2007 et 2017, année au cours de laquelle l'audience numérique de la presse a dépassé sa diffusion papier. Un tiers des points de vente ont disparu. Dans ce contexte, les deux messageries se sont trouvées en difficulté à partir de 2011, difficultés particulièrement marquées pour Presstalis.

5. La crise financière s'est doublée au début des années 2000 d'une crise de l'autorégulation mise en place par la loi Bichet, dans le contexte d'une concurrence entre les deux messageries. Le CSMP, compte tenu de sa composition, était en situation difficile pour arbitrer les conflits qui ont été portés vers le Conseil de la concurrence et le juge judiciaire. A la suite du rapport du président Lasserre en 2009<sup>1</sup> qui préconisait la mise en place d'une autorité administrative indépendante de plein exercice, la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse a conservé au CSMP son rôle de régulation professionnelle, le caractère exécutoire de celles de ses décisions ayant une portée générale étant subordonné au contrôle de l'Autorité de régulation de la presse (ARDP), autorité administrative indépendante composée de trois magistrats et une personnalité qualifiée désignée par l'Autorité de la concurrence. La loi de 2011 comme celle du 17 avril 2015 (n° 2015-433, portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse) ont accru les pouvoirs du CSMP, en lui confiant notamment le pouvoir de nommer et muter les dépositaires du niveau 2, de fixer les conditions d'assortiment et de plafonnement des titres dans les points de vente, d'homologuer les barèmes des messageries et de répartir entre éditeurs le surcoût induit par la distribution de la presse d'information politique et générale.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Bruno LASSERRE du 9 juillet 2009 sur les propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse

6. Malgré les adaptations apportées à la loi Bichet, plusieurs rapports<sup>2</sup> ont convergé pour estimer que l'organisation héritée de la Libération avait vieilli et souffrait aujourd'hui d'inadaptations certaines, appelant sa réforme de manière urgente : le choix de gouvernance du système qui, en confondant les intérêts des éditeurs en leur qualité de clients des sociétés coopératives de messagerie et leurs intérêts en tant qu'actionnaires uniques de ces sociétés, a entravé la recherche d'efficacité économique et l'adaptation des tarifs du transport à la réalité des coûts ; l'usage non régulé de la liberté d'accès au réseau par les éditeurs qui a conduit, en l'absence de contrôle des points de vente sur l'assortiment, à un encombrement des linéaires, la mise en avant de volumes excessifs et un taux d'invendus moyen de 51 % ; la présence d'un acteur majeur dans le secteur qui, malgré un plan de redressement en cours, reste très fragile et supporte la charge lourde de la distribution des quotidiens dans un contexte d'attrition structurelle du marché ; une régulation complexe, enfin, qui a toutefois contribué jusqu'ici à éviter une paralysie de la distribution et une « *crise systémique* » qui aurait mis à mal la continuité de la distribution et la situation financière des éditeurs.

## II. - Présentation de la réforme

7. Les principales modifications apportées par le projet de loi au régime de la distribution de la presse au numéro portent sur :

- l'affirmation du principe de la liberté de la distribution de la presse non plus seulement sous sa forme imprimée mais également sous sa forme numérique ;
- l'assouplissement de la gouvernance des messageries (ou sociétés de distribution) : si les coopératives restent obligatoires pour le groupage, elles pourront désormais contracter pour la distribution avec des sociétés agréées par l'autorité de régulation, au capital desquelles ne participeront pas obligatoirement les éditeurs et qui fixeront elles-mêmes leurs tarifs ;
- l'instauration d'un droit des éditeurs à être distribués dans des conditions transparentes et non discriminatoires différencié selon la nature des publications : droit absolu pour la presse d'information politique et générale, droit dans les limites de règles d'assortiment et de détermination des quantités fixées par un accord interprofessionnel pour la presse autre que d'information politique et générale bénéficiant de tarifs postaux aidés, liberté commerciale pour les autres titres ;
- la réunification de la régulation dans les mains de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), dotée, outre de pouvoirs de sanction et de règlement des différends, d'instruments d'intervention très contraignants sur le secteur : agrément des sociétés de distribution sur la base d'un cahier des charges établi par elle, encadrement de leurs tarifs éventuellement révisés à sa demande ou fixés par elle, détermination de la péréquation destinée à compenser le surcoût de la distribution des quotidiens, fixation des règles relatives aux conditions d'implantation et de rémunération des points de vente, établissement d'un schéma directeur territorial du niveau 2 et administration de ce niveau par l'exercice d'un pouvoir de mutation des dépositaires, pouvoirs exceptionnels en cas de menace sur la continuité de la distribution ;

---

<sup>2</sup>

- Rapport public annuel de la Cour des Comptes, février 2018, « Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires
- Rapport d'information n° 861 déposé le 11 avril 2018 de M. GARCIA et Mme. PAU-LANGEVIN fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur l'évaluation de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse,
- Rapport de M. SCHWARTZ et M. TERRAILLOT du 24 juin 2018, « Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse »

- l'instauration d'un régime transitoire destiné à préserver les deux messageries existantes des effets de l'ouverture de la distribution à la concurrence, l'agrément de nouveaux opérateurs n'intervenant qu'à compter d'une date fixée par décret qui ne pourra être postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

S'agissant de la presse numérique, le projet de loi introduit deux mesures, l'une pour exiger une distribution dans des conditions non discriminatoires de la presse d'information politique et générale par les « kiosques numériques », l'autre pour inciter les agrégateurs de contenus d'information à favoriser la transparence sur les critères de référencement des contenus.

**8.** Bien qu'aucune consultation obligatoire n'ait été requise sur le texte, la section de l'intérieur du Conseil d'Etat a procédé le 19 mars 2019 à l'audition des présidents de l'ARDP, de l'ARCEP et du CSMP. Si la suppression de la condition de détention majoritaire du capital des sociétés de distribution par les éditeurs et la fin potentielle de leur situation de conflit d'intérêt entre leur qualité de clients et d'actionnaires, qui rendent possible l'ouverture du secteur à de nouveaux acteurs libres de fixer leurs tarifs, la création d'un droit à être distribué et la réunification de la régulation aux mains de l'ARCEP ont été saluées par les institutions auditionnées, des interrogations fortes ont été exprimées sur l'encadrement très étroit du marché par le nouveau régulateur, les finalités exactes de la régulation et son champ, la longueur de la période transitoire et la trop faible place faite à la concurrence dans la nouvelle organisation.

**9.** L'étude d'impact, satisfaisante en ce qui concerne le diagnostic de la situation, les objectifs de la réforme et ses principaux axes a fait l'objet d'utiles compléments notamment en ce qui concerne l'articulation du projet avec le droit de l'Union européenne et la diffusion numérique. Elle gagnerait à être encore nourrie sur plusieurs points : une justification plus approfondie de la nouvelle régulation et une explicitation de ses objectifs ; des scénarii d'évolution industrielle du secteur ; les évolutions sociales liées à la nouvelle organisation attendue du secteur.

**10.** Sur le plan légistique, le Gouvernement a opté pour une modification et non une abrogation de la loi Bichet, bien que celle-ci soit très largement remaniée et en partie bouleversée dans ses intentions initiales. Le Conseil d'Etat accepte ce parti pris compte tenu d'une part de la portée historique et symbolique de ce texte fondateur de la distribution moderne de la presse auquel les éditeurs de presse sont attachés et d'autre part du choix du Gouvernement de faire évoluer le secteur sans pour autant proposer une réforme de rupture. La saisine rectificative opère une réécriture quasi complète de la loi selon un plan réorganisé autour de trois titres, respectivement intitulés Titre I « La distribution de la presse imprimée » comportant quatre chapitres (chapitre I<sup>er</sup> « Dispositions générales », chapitre II « Le groupage par les coopératives », chapitre III « La distribution par des sociétés agréées », chapitre IV « La diffusion de la presse imprimée »), Titre II « La diffusion de la presse numérique » et Titre III « La régulation de la distribution de la presse ». Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard son attachement à l'élaboration d'un code de la communication qui pourrait inclure les dispositions relatives à la presse.



### III. - Normes de référence constitutionnelles, contraintes conventionnelles et exigences du droit de l'Union européenne

#### Droit constitutionnel

11. De l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui garantit la libre communication des pensées et des opinions, le Conseil constitutionnel a inféré que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale est un objectif de valeur constitutionnelle dans la mesure « où la libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendance et de caractère différent » afin d'exercer son « libre choix » sans que « ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions » (Décisions n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 - Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse et n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 - Loi portant réforme du régime juridique de la presse). Il a précisé que le législateur, usant de son pouvoir d'appréciation, ne doit pas priver de garanties légales l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinions (Décision n° 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004 - Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle).

Le Conseil constitutionnel a ainsi admis qu'au regard de l'objectif de pluralisme, il est loisible au législateur d'apporter des limitations à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Il a par ailleurs jugé que le système actuel de régulation professionnelle de la presse, qui prévoit la résiliation de contrats par une commission professionnelle spécialisée « afin de mettre en œuvre l'objectif de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale », résultait d'un choix du législateur de « préserver les équilibres économiques de la distribution de la presse conforme à l'objectif de valeur constitutionnelle dans la mesure où ce système de distribution concourt à garantir le pluralisme et l'indépendance des quotidiens d'information politique et générale », tout en relevant que les garanties procédurales qu'ils présentaient étaient insuffisantes (Décision n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016 - Société Carcassonne Presse Diffusion SAS). Cette décision doit être lue à la lumière du contexte de régulation professionnelle applicable lorsqu'elle a été rendue.

S'agissant des autorités administratives indépendantes, le législateur peut leur confier, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements, le pouvoir de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi (Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication), à condition qu'il encadre ces pouvoirs en leur conférant une habilitation ne concernant que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu (Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996 - Loi de réglementation des télécommunications) et sans faire preuve d'incompétence négative par la fixation de limites à caractère trop général (id, pt 28). La loi doit en conséquence déterminer avec suffisamment de précision les dispositions que doit appliquer l'autorité et les critères principaux sur lesquels s'appuient ses décisions, tant réglementaires qu'individuelles.

### **Droit européen conventionnel**

**12.** L'article 10 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales protège « *la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières* ». La Cour européenne des droits de l'homme consacre « *le rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique, notamment quand, à travers la presse écrite, elle sert à communiquer des informations et des idées d'intérêt général, auxquelles le public peut d'ailleurs prétendre* » et juge que « *pareille entreprise ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'Etat est l'ultime garant.* » (CEDH, Informationsverein Lentia et autres c. Autriche, n° 13914/88, 24 novembre 1993.,pt 38).

### **Droit de l'Union européenne**

**13.** L'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne protège la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle, qui s'étend à la liberté de déterminer le prix d'une prestation et la libre concurrence. Ces libertés ne sont toutefois pas absolues et doivent être confrontées à d'autres libertés protégées par la Charte, comme la liberté d'expression consacrée par l'article 11 aux termes duquel « *1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. / 2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.* »

Le projet de loi doit être également analysé sous l'angle de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. Si des limitations peuvent être apportées aux libertés économiques fondamentales consacrées par le traité, ces restrictions doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Parmi ces objectifs d'intérêt général, la Cour de justice des communautés européennes a admis que le « *maintien du pluralisme de la presse est susceptible de constituer une exigence impérative* » justifiant une restriction à la libre circulation des marchandises (CJCE, 26 juin 1997, *Familiapress*, C-368/95, point 18) car « *ce pluralisme contribue à la sauvegarde de la liberté d'expression, telle qu'elle est protégée par l'article 10 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, laquelle liberté figure parmi les droits fondamentaux garantis par l'ordre juridique communautaire* ». La CJUE a également admis des atteintes à la liberté d'entreprise pour « *sauvegarder la liberté fondamentale de recevoir des informations, garantie par l'article 11, paragraphe 1, de la Charte, et promouvoir le pluralisme dans la production et la programmation des informations dans l'Union, protégé par le paragraphe 2 du même article 11* » (CJUE, 22 janvier 2013, C- 283/11, *Sky Österreich GmbH*, point 52).

La distribution de la presse est par ailleurs au nombre des services visés par le traité auxquels s'applique la directive n° 2006/123/CE du 12 décembre 2006, dite directive services, dont l'article 2 n'exclut pas de son champ d'application les services de diffusion de la presse imprimée. Toutefois le considérant 11 de la directive prévoit qu'elle « *n'interfère pas avec les mesures prises par les États membres, conformément au droit communautaire, pour protéger ou promouvoir la diversité culturelle et linguistique et le pluralisme des médias, y compris leur financement* » et son article 1<sup>er</sup> dispose qu'elle « *ne porte pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou au niveau national, dans le respect du droit communautaire en vue du (...) pluralisme des médias* ».

Le projet de loi, dans ses dispositions relatives à la diffusion numérique de la presse, doit également être examinée au regard de la directive n°2000/31 du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, dite directive e-commerce.

14. Afin de s'assurer que le projet de loi respecte les exigences posées par l'ensemble des normes rappelées ci-dessus, le Conseil d'Etat vérifie que les atteintes portées par certaines des mesures envisagées à la liberté contractuelle, à la liberté d'entreprendre et aux libertés économiques sont nécessaires et proportionnées à la protection du pluralisme des courants de pensées et des opinions qu'assure la diffusion de la presse d'information politique et générale. Si le Conseil d'Etat n'identifie pas d'obstacle de principe à une régulation de la distribution de la presse par une autorité publique, au moins dans une phase transitoire, il émet des réserves et fait part de difficultés sur certaines de ses modalités. Elles seront exposées plus loin dans le présent avis.

#### **IV. - Observations relatives à la nouvelle organisation de la presse imprimée**

##### **La justification et les finalités de l'encadrement et de la régulation du secteur**

15. Si l'encadrement de la distribution était pleinement légitime en 1947, compte tenu du risque démocratique qu'aurait fait courir au pluralisme, à la vitalité de la presse et à son existence la liberté laissée aux éditeurs de presse de s'organiser dans une économie en reconstruction, la situation n'est plus la même aujourd'hui. La presse imprimée était alors le seul moyen d'information politique, ce qui n'est plus le cas depuis le développement des médias audiovisuels, puis de l'Internet, qui permet une diffusion des titres d'information politique et générale à un coût inférieur pour le lecteur à celui de la presse imprimée, toute publication pouvant créer son site Internet. La presse quotidienne nationale d'information politique et générale représente un peu moins de 250 000 exemplaires quotidiens au numéro en 2018. Dans ces conditions il convient de s'interroger sur la pertinence d'une intervention publique sur un secteur en voie structurelle d'attrition.

L'objectif premier qui justifie une régulation de la distribution de la presse imprimée est de garantir le pluralisme de la presse d'information politique et générale dans la mesure où le libre choix des lecteurs est l'une des composantes de la liberté de pensée et d'opinion. A cet égard, le Conseil d'Etat considère que la présence physique de cette presse en tous points du territoire demeure déterminante pour la vitalité du débat démocratique à un moment où la presse numérique ne peut s'y substituer complètement en raison de la diversité des pratiques des lecteurs et de l'inégal accès des citoyens au numérique. La presse imprimée représente par ailleurs encore l'essentiel des ressources de la presse d'information politique et générale.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la distribution de la presse imprimée présente aujourd'hui une situation très particulière : celle d'un écosystème fermé, régi par des usages anciens et nombreux, très dérogoires à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle et qui, s'il a fait ses preuves, est aujourd'hui en difficulté économique. Dans ce contexte, il considère que le maintien d'un certain degré d'encadrement et d'une régulation est justifié pour accompagner ce système complexe dans son ouverture à la concurrence et sa modernisation : il s'agit d'éviter la déstabilisation brutale des acteurs en place et la rupture de la continuité de la chaîne de distribution que pourrait entraîner une application pleine et immédiate du droit commun du marché. Il estime par ailleurs que, compte tenu de la solidarité économique qui existe actuellement entre la distribution de la presse d'information politique et générale et le reste de la presse aidée, le champ de la régulation, qui doit permettre une certaine forme de péréquation entre ces activités, peut s'étendre à l'ensemble du secteur.

16. Dans ce contexte, dès lors que la régulation est essentiellement économique et ne porte pas sur les contenus distribués mais sur l'accès aux circuits de distribution dans des conditions de neutralité et d'impartialité, le Conseil d'Etat estime justifié le choix de désigner l'ARCEP, autorité administrative indépendante, expérimentée dans la régulation économique des réseaux, pour exercer cette régulation.

17. Toutefois le projet de loi, en important largement dans le champ de compétence de la nouvelle autorité de régulation le système de régulation professionnelle actuel, aboutit à un encadrement très interventionniste qui relève à certains égards d'une administration du secteur et présente le risque de figer les situations et retarder l'adaptation des outils de distribution. C'est pourquoi, pour assurer un meilleur équilibre du texte entre liberté et encadrement, le Conseil d'Etat, au-delà des cas dans lesquels, pour des motifs de droit, il propose de ne pas retenir certaines dispositions du projet, recommande, dans l'intérêt d'un pilotage adéquat et pertinent de la régulation au regard de ses finalités, d'introduire plus de souplesse et de flexibilité dans celle-ci. Il veille, par ailleurs, à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelée au point 11, à une répartition des compétences entre le Gouvernement et l'autorité de régulation plus respectueuse, en ce qui concerne le pouvoir réglementaire (fixation du cahier des charges des sociétés de distribution agréées et définition des règles d'implantation des points de vente) de l'article 21 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat suggère enfin que la réforme proposée, qui constitue une première étape vers une réorganisation plus profonde du secteur, fasse l'objet d'une évaluation au terme d'une période de quatre ans par le Parlement pour rechercher si elle a produit ou non les effets attendus.

### **La libre diffusion de la presse**

18. Le Conseil d'Etat souscrit à la modification de l'article 1<sup>er</sup> de la loi Bichet qui, en ne réservant plus la proclamation de la liberté de la diffusion de la presse à la presse imprimée, l'étend à la presse numérique. Cette proclamation peut être rapprochée de celles de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1881 (« *L'imprimerie et la librairie sont libres* »), de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication (« *La communication au public par voie électronique est libre* ») et de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (« *La création artistique est libre* »).

### **La nouvelle organisation du secteur**

19. Le droit de toute entreprise de presse d'assurer elle-même la distribution de ses propres titres par les moyens qu'elle jugera les plus appropriés est réaffirmé. La forme coopérative n'est plus désormais imposée que pour le groupage des titres. La distribution groupée est assurée par des sociétés agréées. Rapprochée de l'abrogation de l'article 4 de la loi Bichet, qui impose aux coopératives, lorsqu'elles décident de confier l'exécution des opérations matérielles de distribution à des sociétés commerciales, de s'assurer une participation majoritaire dans le capital de ces sociétés, cette mesure consacre l'ouverture du secteur à de nouveaux acteurs, qui ne sont plus nécessairement liés aux coopératives et aux entreprises de presse. Il est ainsi potentiellement mis fin à la confusion entre les intérêts des éditeurs en leur qualité de clients des sociétés coopératives de messagerie et ceux qu'ils tiennent en tant qu'actionnaires uniques de ces sociétés.

Le Conseil d'Etat n'estime pas nécessaire de définir dans le projet de loi les notions de « groupage » ou de « distribution » : celles-ci se déduisent suffisamment de l'ensemble des autres dispositions du projet de loi. L'activité de groupage renvoie à celle d'une forme de

centrale d'achat qui sélectionne la ou les sociétés auxquelles elle confie la distribution et définit les conditions générales de leurs prestations. La distribution s'entend pour sa part de l'emport des titres et leur acheminement vers les points de vente et l'accomplissement de prestations associées, par exemple la récupération des invendus.

Le projet de loi définit les journaux et publications périodiques imprimés qu'il vise au titre I<sup>er</sup> par référence aux publications de presse telles que mentionnées au premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse<sup>3</sup>. Toutefois alors que la loi du 1<sup>er</sup> août 1986 englobe presse gratuite et presse payante, le projet de loi limite l'encadrement de la distribution à la presse vendue au public. Cette double précision apparaît justifiée par l'objectif d'assurer la clarté et la mise en cohérence des textes, sans modifier le champ d'application traditionnel de la loi Bichet.

### L'accès de la presse au réseau de distribution

**20.** Le projet de loi institue un droit à la distribution des publications des entreprises de presse dans des conditions objectives transparentes et non discriminatoires, qui est le corollaire de l'ouverture à des nouveaux acteurs. Ce droit est toutefois d'une nature différente selon la nature de la publication.

#### *En ce qui concerne la presse d'information politique et générale*

**21.** S'agissant de la presse d'information politique et générale, le droit d'accès concerne l'ensemble de la chaîne verticale, les éditeurs déterminant unilatéralement les points de vente dans lesquels sont distribués leurs titres et les quantités servies. L'éditeur dispose ainsi d'un droit général d'accès au réseau de distribution. Si un tel droit limite la liberté contractuelle, le Conseil d'Etat estime que cette atteinte est justifiée au regard de l'objectif constitutionnel de pluralisme. Elle est également compatible avec le droit de l'Union européenne, dès lors qu'elle est nécessaire à la sauvegarde de cet objectif dans les conditions actuelles du marché et n'apparaît pas disproportionnée.

Si le Conseil constitutionnel a appliqué l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance aux « quotidiens d'information politique et générale » (QPC n° 2015-511 du 7 janvier 2016, précité), le Conseil d'Etat ne voit aucune difficulté à ce que cette protection soit étendue par la loi à l'ensemble des « journaux et publications d'information politique et générale », dont le rythme de parution n'est pas nécessairement quotidien. Cette extension renforce la protection et la liberté éditoriale des entreprises de presse dans une période où évoluent les formats des contenus et la périodicité des parutions pour répondre aux nouveaux usages des lecteurs.

Il estime par ailleurs que l'affirmation, dans les termes rappelés ci-dessus, du droit d'accès, dont il appartiendra à l'ARCEP d'assurer le respect mais non de définir le champ, nécessite que le législateur, auquel il appartient, aux termes de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant « ...la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ... », donne la définition des « journaux et publications d'information politique et générale ». En conséquence, le Conseil d'Etat introduit dans le projet de loi la définition, éprouvée par la pratique et la jurisprudence, qui figure en des termes quasi-identiques dans les dispositions réglementaires qui régissent l'accès à divers régimes d'aides à la presse (fiscal, postal, d'aide directe), notamment dans l'article D. 19-2 du code des postes et des communications électroniques et qui s'énonce ainsi : « *Présentent le caractère de presse d'information politique et générale au sens de la présente loi les journaux et publications périodiques qui apportent de façon permanente sur*

---

<sup>3</sup> « Au sens de la présente loi, l'expression "publication de presse" désigne tout service utilisant un mode écrit de diffusion de la pensée mis à la disposition du public en général ou de catégories de publics et paraissant à intervalles réguliers. »

*l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer l'opinion des citoyens, consacrent une part majoritaire de leur surface rédactionnelle à cet objet, et présentent un intérêt dépassant de façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs.* ». Il estime également nécessaire de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de désigner l'autorité compétente pour apprécier ce caractère, dans des conditions d'impartialité et d'indépendance. Cette autorité pourrait être l'actuelle Commission paritaire des publications et des agences de presse, régie par le décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997 qui, aujourd'hui, identifie les titres de presse d'information politique et générale bénéficiaires des avantages postaux et fiscaux.

*En ce qui concerne les autres catégories de presse*

**22.** S'agissant des titres de presse bénéficiant d'aides publiques autres que les titres de presse d'information politique et générale, leur droit à être distribué résulte, aux termes du projet, de l'adhésion de leurs éditeurs aux conditions tarifaires proposées par les sociétés de distribution dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Le projet de loi prévoit que les conditions d'accès aux points de vente (assortiment et quantités) sont déterminées par un accord interprofessionnel pour les titres aidés hors presse d'information politique et générale, tandis que pour les autres titres (mots croisés, jeux...), la liberté contractuelle sera la règle.

Le Conseil d'Etat observe que la maîtrise au moins partielle par le diffuseur des titres et des quantités qu'il vend et de l'organisation de son linéaire est un facteur essentiel de la dynamisation du réseau. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la question de savoir si la seule obligation pour les diffuseurs de contracter dans des conditions objectives non discriminatoires et transparentes n'est pas suffisante pour assurer, par la voie de conventions bilatérales entre les parties, la définition des références et quantités adéquates servies aux points de vente. Il lui semble cependant, qu'au moins dans la première phase de la réforme, un accord interprofessionnel associant éditeurs, distributeurs et diffuseurs est utile pour garantir le caractère non discriminatoire des règles d'assortiment et en fixer certains principes. Il souscrit au principe d'un avis public de l'autorité de régulation sur l'accord accompagné, en cas de carence, du pouvoir donné à l'autorité de régulation de fixer elle-même les conditions d'assortiment.

### **L'exigence de coopératives pour le groupage de la distribution**

**23.** Il ressort de la lecture combinée des paragraphes 2, b) et 3 de l'article 15 de la directive 2006/123 que lorsque les Etats membres exigent que le prestataire soit constitué sous une forme juridique particulière, cette exigence doit être non discriminatoire, justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnée, dans la mesure où « *une réglementation d'un Etat membre exigeant du prestataire de posséder une forme ou un statut juridique particulier constitue une restriction importante à la liberté d'établissement des prestataires et à la libre circulation des services* ». Or le projet de loi, s'il met fin à l'obligation de détention capitalistique majoritaire des sociétés de distribution par les coopératives, impose, ainsi qu'il a été dit, la forme coopérative à toute association d'éditeurs souhaitant mutualiser la distribution de leurs titres. Il impose parallèlement aux coopératives l'obligation d'admettre tout éditeur qui accepte les conditions tarifaires de distribution auxquelles elles ont souscrit.

Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur les motifs de cette double obligation qui, selon l'étude d'impact, a pour objet de garantir aux petits éditeurs l'accès au groupage en leur permettant de faire entendre leur voix autant que les grands en application du principe coopératif « un homme, une voix », et de bénéficier de tarifs de distribution qu'ils n'auraient pas nécessairement la capacité d'obtenir dans une négociation bilatérale avec une société.

Il admet que cette double obligation peut être considérée, dans une première étape de la réforme, comme nécessaire et proportionnée à l'objectif de pluralisme et de diversité de la presse, pris

dans une acception large. Elle garantit en effet à des éditeurs de toute taille économique l'accès aux points de vente et la participation à l'élaboration collective de choix de distribution groupée faisant concrètement place à leurs titres grâce à la protection qu'offre le statut coopératif. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'à terme, le droit à être distribué dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires institué par le projet devrait suffire à assurer l'accès à la distribution, y compris pour les petits éditeurs, sous la surveillance du régulateur.

### **L'agrément et le cahier des charges des sociétés de distribution de la presse**

**24.** Le projet de loi instaure le principe d'un agrément pour toute société de distribution souhaitant assurer la distribution groupée de journaux et publications périodiques. Cet agrément est destiné selon le projet à attester de la capacité de la société à assurer la distribution des titres qu'elle se propose d'acheminer conformément à un schéma territorial sur lequel elle s'engage. Il est subordonné au respect d'un cahier des charges fixé par le régulateur.

Tant en vertu de la liberté constitutionnelle d'entreprendre qu'au regard de l'article 9 de la directive 2006/123, le droit national ne peut subordonner l'accès à une activité de service et à son exercice à un régime d'autorisation qu'à la condition que celui-ci ne soit pas discriminatoire, soit justifié par une raison impérieuse d'intérêt général et que l'objectif poursuivi ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante.

#### *En ce qui concerne la nécessité et l'étendue de l'agrément*

**25.** L'agrément pour la distribution de la presse d'information politique et générale est nécessaire pour vérifier la capacité de la société à prendre en charge jusqu'aux points de vente cette famille de presse dans les conditions souhaitées par ses éditeurs et donc pour garantir le droit général d'accès de la presse d'information politique et générale qui constitue, en tant qu'il assure le pluralisme de la presse, une exigence constitutionnelle et une raison impérieuse d'intérêt général.

Le Conseil d'Etat s'interroge en revanche sur la compatibilité avec les principes de nécessité et de proportionnalité de l'exigence d'un agrément pour distribuer les autres catégories de presse : il n'est pas en effet certain qu'elle soit plus efficace que la simple sélection d'opérateurs par les éditeurs ou les coopératives dans le cadre de négociations bilatérales ou d'appels d'offres. Au surplus il relève qu'aujourd'hui les messageries peuvent être créées librement, sous réserve d'une participation majoritaire des éditeurs de presse, sans qu'aucune autorité ne puisse leur interdire d'exercer leur activité.

Au terme de son analyse, il ne s'oppose pas cependant à la disposition du projet imposant un agrément pour la distribution de la presse au-delà de la presse d'information politique et générale, pour deux raisons. La première est qu'il est nécessaire de s'assurer, au moins dans une première étape de la réforme, que les opérateurs entrants, non spécialisés dans la distribution de la presse, sont en mesure de respecter les nouvelles règles du jeu (neutralité, tarifs non discriminatoire et transparents, concurrence loyale...). La seconde est qu'il convient d'éviter que les opérateurs se spécialisent dans la distribution de la presse hors presse d'information politique et générale au détriment de cette dernière. L'agrément doit donc être unique pour la distribution de toutes les catégories de presse, sous réserve de spécifications particulières du cahier des charges, notamment en ce qui concerne la distribution des quotidiens qui nécessite un outil logistique adapté.

#### *En ce qui concerne le cahier des charges*

**26.** Le Conseil d'Etat estime que l'établissement du cahier des charges, qui est l'élément structurant du dispositif d'agrément, doit, compte tenu de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel rappelée au point 11, relever de la compétence du Gouvernement : il recommande qu'elle fasse l'objet d'un décret pris au vu d'une proposition de l'ARCEP et non d'un pouvoir propre de celle-ci.

*En ce qui concerne le régime transitoire applicable dans l'attente de la délivrance des premiers agréments*

27. Le projet du Gouvernement ne rend possible la délivrance des premiers agréments qu'à une date fixée par décret qui ne pourra être postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dans la période intermédiaire il autorise chacune des deux messageries existantes à poursuivre son activité. A l'issue de cette période elles doivent avoir été agréées pour continuer à exercer cette activité.

Le Conseil d'Etat admet qu'une période transitoire est nécessaire pour assurer la mise en place du nouveau cadre de régulation dans des conditions de sécurité juridique pour l'ensemble des acteurs. A cet égard, une période de transition maximale de trois années à compter de la date de publication de la loi n'apparaît pas manifestement disproportionnée pour permettre aux acteurs en place, compte tenu de leur situation, de s'adapter à l'ouverture à la concurrence.

Mais plutôt que de renvoyer à un décret fixant la date à partir de laquelle les premiers agréments pourront être délivrés, le Conseil d'Etat recommande de limiter la période pendant laquelle les deux messageries sont autorisées à poursuivre de plein droit leur activité à trois ans à compter de la publication de la loi. A l'intérieur de cette période, la procédure d'agrément sera ouverte par la publication du décret relatif au cahier des charges. Pour assurer l'égalité de traitement de nouveaux entrants avec les messageries, celles-ci devront se porter candidates dans le délai de six mois à compter de cette publication et, en tout état de cause, avoir été agréées avant l'expiration du délai de trois ans pour être autorisées à poursuivre leur activité.

#### **Le schéma territorial et l'encadrement du niveau intermédiaire de distribution**

28. Le Conseil d'Etat ne remet pas en cause l'utilité, pour assurer au moins dans la première étape de la réforme une couverture équilibrée du territoire et la modernisation du réseau, d'un schéma d'orientation territorial de la distribution qui pourrait être élaboré et rendu public par l'ARCEP.

En revanche, un tel schéma ne saurait revêtir un caractère prescriptif qui imposerait aux sociétés de distribution agréées un passage obligé de leur circuit de distribution par certains dépôts. Une telle obligation, qui empêcherait les nouveaux entrants de pouvoir définir librement l'organisation de leur distribution aval, est contraire aux exigences constitutionnelles et conventionnelles. Elle entrave la liberté d'entreprendre en ne laissant pas aux nouveaux opérateurs la liberté de leur organisation industrielle. Elle porte également atteinte à la liberté contractuelle en imposant aux sociétés agréées le choix de leurs sous-traitants. Elle favorise les dépôts intégrés verticalement aux messageries dont les sociétés agréées entrantes seront concurrentes. Aucune de ces restrictions n'apparaît, dans le nouveau cadre d'organisation de la distribution, nécessaire et proportionnée, à l'objectif de pluralisme, seul susceptible de justifier une atteinte à ces libertés.

Enfin, le pouvoir de « *nomination* » et de « *mutation* » des dépositaires centraux de presse attribué par le projet du Gouvernement à l'ARCEP afin que celle-ci procède, d'une part, à l'attribution de droits exclusifs et, d'autre part, à des restructurations, porte une atteinte excessive aux droits tenus des conventions légalement conclues, à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété. Le Conseil d'Etat est par conséquent d'avis qu'il convient d'écarter cette disposition.



### **Le réseau des points de vente et la commission du réseau**

**29.** Le projet de loi caractérise pour la première fois les exigences auxquelles doit répondre le réseau des points de vente. Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'une clarification bienvenue des modalités d'application du principe de pluralisme : large couverture du territoire, proximité d'accès du public, diversité des modalités commerciales de diffusion, ce dernier terme faisant utilement référence à l'objectif d'ouverture de points de vente nouveaux.

Le Conseil d'Etat prend acte du choix du Gouvernement de ne pas organiser une entrée totalement libre pour la profession de diffuseur de presse. Il estime le recours à un encadrement des conditions d'implantation justifié au regard des risques que ferait courir à la capillarité du réseau une soumission sans transition au libre jeu du marché. En revanche l'encadrement des rémunérations, qui doit plus naturellement relever des relations contractuelles entre les parties ou le cas échéant d'un accord interprofessionnel, ne lui est pas apparu nécessaire : le Conseil d'Etat propose de l'écarter.

Il suggère par ailleurs, pour les motifs indiqués au point 26, de substituer un décret à la décision cadre de l'ARCEP pour fixer les conditions générales de l'implantation des points de vente.

Le projet de loi conserve l'existence de l'actuelle commission professionnelle qui, au sein du CSMP, était chargée de la gestion du réseau. Cette commission continuera de se prononcer sur les demandes d'implantation de points de vente. Si le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette disposition, il recommande de ne pas reprendre celles qui donnent à la commission le pouvoir de « *modifier les conditions d'exécution contractuelle d'un diffuseur de presse ou de mettre fin à son contrat* ». Alors même qu'elles confirmeraient la pratique actuelle, elles apparaissent en effet porter une atteinte excessive aux droits tenus des conventions légalement conclues ainsi qu'à la liberté contractuelle en confiant à la commission un pouvoir aussi large de modification unilatérale des contrats en cours. En revanche, le Conseil d'Etat estime opportun, comme le fait le projet de loi, de prévoir qu'en cas de litige entre agents de la vente de presse impliquant un point de vente, une conciliation pourra être opérée à leur demande par un des membres de la commission.

### **Les autres pouvoirs de l'ARCEP**

**30.** L'ARCEP est chargée de faire « *respecter les principes énoncés par la loi* », au nombre desquels figure le droit pour tout éditeur à être distribué dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires et le droit général de la presse d'information politique et générale à être présente partout où elle le souhaite et selon les quantités qu'elle désire. L'Autorité est également chargée de « *veiller à la continuité, la neutralité, l'efficacité économique de la distribution de la presse ainsi qu'à une couverture large et équilibrée du réseau des points de vente* ». Le Conseil d'Etat propose d'ajouter qu'elle concourt à la modernisation de la distribution de la presse.

Parmi les pouvoirs attribués à l'Autorité, autres que l'agrément des sociétés de distribution, trois d'entre eux appellent des observations particulières.

#### *Encadrement des tarifs de sociétés de distribution*

**31.** Le projet de loi prévoit que l'ARCEP peut décider d'un encadrement pluriannuel de l'évolution des tarifs et les fixer directement dans certains cas. Le Conseil d'Etat estime qu'un tel pouvoir n'est justifié ni par la protection du consommateur, ni par des problématiques d'accès à une infrastructure essentielle. Les imperfections du système actuel, qui ont pu conduire à la fixation par les messageries de tarifs inférieurs aux coûts, ne sauraient trouver leur solution dans une tarification publique se substituant à la négociation des prix entre les acteurs. Le Conseil d'Etat propose en conséquence de remplacer le mécanisme envisagé par une communication des tarifs des sociétés agréées à l'Autorité qui pourra émettre un avis public sur

ceux-ci. Par ailleurs, la procédure de règlement des différends permettra éventuellement à l'ARCEP de se prononcer sur des conditions économiques de distribution qui ne seraient pas objectives, transparentes et non discriminatoires.

#### *Mutualisation des coûts spécifiques de la distribution des quotidiens*

**32.** Le Conseil d'Etat n'émet pas d'objection à la reprise du mécanisme de répartition, entre toutes les coopératives de groupage, des coûts spécifiques induits par la distribution des quotidiens (fréquence, travail de nuit...). Cette répartition, qui s'effectuera au prorata du chiffre d'affaires des éditeurs adhérant aux coopératives de groupage, n'a pas, ainsi que l'a considéré l'Autorité de la concurrence, d'effet anti-concurrentiel à la condition qu'elle s'applique de façon non discriminatoire à toutes les entreprises concernées et qu'elle n'inclue pas les coûts résultant de l'activité normale de l'entreprise qui les supporte<sup>4</sup>. Par ailleurs la mutualisation contribue au pluralisme, dès lors qu'elle concerne très majoritairement la presse d'information politique et générale, en aidant à sa diffusion par une action sur ses coûts.

#### *Mesures en cas d'urgence*

**33.** Le projet donne à l'ARCEP le projet de prendre des mesures provisoires « *en cas d'atteinte ou de menace d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution* » : fixation de tarifs, suspension de résiliation de contrats entre éditeurs et sociétés de distribution, délivrance en urgence d'agrément provisoires.

Le Conseil d'Etat admet que des mesures de sauvegarde puissent être justifiées en cas de crise majeure susceptible de rompre la continuité de la chaîne de distribution et l'acheminement et la diffusion de la presse d'information politique et générale. Il estime toutefois nécessaire de cantonner ces pouvoirs sur trois points, afin de mieux concilier les atteintes portées ainsi à la liberté contractuelle et au principe d'égalité avec la sauvegarde du pluralisme des médias. Il convient en premier lieu d'en restreindre l'usage à une menace grave et immédiate pesant sur la continuité de la distribution de la presse d'information politique et générale (et non de toutes les familles de presse), en deuxième lieu de limiter les mesures dans le temps et en troisième lieu de ne retenir, parmi celles susceptibles d'être décidées par l'ARCEP, que la suspension des résiliations de contrats et l'agrément provisoire d'une société, qui peuvent être pertinentes pour faire face à une situation de défaillance systémique.

Les autres pouvoirs de l'ARCEP (obtention d'informations auprès des sociétés de distribution agréées, saisine de l'Autorité de la concurrence, prononcé de sanctions, règlement de différends) n'appellent pas d'observation particulière ni d'objection de la part du Conseil d'Etat.

## **V. - La diffusion numérique de la presse**

**34.** Le projet de loi soumet les personnes qui proposent à titre professionnel un service de communication au public en ligne assurant la diffusion numérique groupée de services de presse en ligne (« *kiosques numériques* ») à l'obligation de diffuser les versions numérisées des titres de presse d'information politique et générale dont les éditeurs le demandent, dans des conditions techniques et financières raisonnables et non discriminatoires, dès lors qu'ils distribuent la version numérisée au moins d'un titre de cette nature et que leur chiffre d'affaires dépasse un certain seuil. En outre, il impose aux personnes qui proposent à titre professionnel un service de communication au public en ligne assurant le référencement de contenus d'information politique générale (« *agrégateurs* »), dépassant un seuil de connexions déterminé par décret, de fournir à leurs utilisateurs une information sur les critères de sélection et de mise en avant de ces contenus

---

<sup>4</sup> Avis n° 12-A-25 du 21 décembre 2012 relatif à la prise en compte des surcoûts dits historiques dans le système de péréquation entre coopératives de messagerie de presse

ainsi que sur l'utilisation de leurs données personnelles dans ce cadre. Il prévoit que ces agrégateurs doivent fournir chaque année des éléments statistiques relatifs aux titres, aux éditeurs et au nombre de consultations des contenus d'information publique générale qu'ils référencent.

Pour justifier une dérogation à la libre prestation des services de la société de l'information relevant de la directive n°2000/31/CE du 8 juin 2000, le fondement juridique qu'identifie le Conseil d'Etat consiste à rattacher ces dispositions, comme il l'a fait dans son avis du 19 avril 2018 sur les propositions de loi relatives à la lutte contre les fausses informations (n<sup>os</sup> 394641 et 394642, points 11 à 16) à la raison impérieuse d'intérêt général que constitue le maintien du pluralisme de la presse (cf. point 11 du présent avis).

### **Les agrégateurs**

**35.** L'étude d'impact souligne le rôle prescripteur que jouent les agrégateurs, qui deviennent, pour une part toujours plus importante de lecteurs, la principale porte d'accès à l'information. En les obligeant à être transparents sur leurs critères de sélection et de mise en avant des contenus d'information, le projet de loi vise à permettre aux lecteurs d'exercer leur libre choix sans que celui-ci soit biaisé par une présentation des contenus dont la hiérarchisation n'apparaît pas explicitement.

Ces mesures posent toutefois une question d'articulation avec les dispositions des articles L. 111-7 et L.111-7-1 du code de la consommation issues de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui prévoient que tout opérateur de plateforme en ligne est tenu de délivrer au consommateur une information portant notamment « *sur les modalités de référencement, de classement et de déréférencement des contenus (...) auxquels les services qu'il propose permettent d'accéder* » et que ceux dont l'activité dépasse un seuil de nombre de connexions défini par décret « *élaborent et diffusent aux consommateurs des bonnes pratiques visant à renforcer leurs obligations de clarté, de transparence et de loyauté.* »

Le Conseil d'Etat estime que les agrégateurs, dès lors qu'ils proposent un service reposant, même partiellement, sur le classement et le référencement de contenus au moyen d'algorithmes informatiques, relèvent de la catégorie des opérateurs de plateforme en ligne définie par ces dispositions, et qu'il y a en conséquence lieu de les y rattacher et non de définir une nouvelle catégorie de services de communication au public en ligne.

Le projet du Gouvernement impose cependant aux agrégateurs des obligations complémentaires par rapport aux dispositions du code de la consommation. D'une part, l'obligation relative à l'information des utilisateurs sur l'usage de leurs données personnelles dans le cadre de la mise en avant des contenus ne se rattache pas au règlement général sur la protection des données personnelles car, au-delà de la finalité des traitements, elle impose une information plus circonstanciée sur la façon dont ces données sont utilisées. D'autre part, l'obligation de fournir des statistiques sur les contenus référencés n'est pas davantage clairement contenue dans les exigences fixées par les articles L. 111-7 et L. 111-7-1 du code de la consommation.

Le Conseil d'Etat estime que ces obligations complémentaires imposées aux agrégateurs sont nécessaires et proportionnées en raison de l'éclairage qu'elles apportent aux lecteurs de la presse politique et générale en ligne sur la constitution de l'offre qui leur est proposée. En outre, la fixation par décret d'un seuil minimal de connexions permettra de limiter ces obligations aux plateformes disposant d'un certain pouvoir de marché.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de mieux articuler les dispositions du projet de loi avec celles du code de la consommation, en complétant le régime applicable aux opérateurs de plateformes, et en étendant les compétences et le pouvoir de sanction de l'autorité administrative (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), chargée de veiller à son application, aux nouvelles obligations créées par le présent projet de loi.

### **Les kiosques numériques**

**36.** Le Conseil d'Etat relève que la distribution en ligne est relativement peu contrainte en raison de l'absence de barrières à l'entrée, toute publication pouvant créer son site internet et le rendre accessible sur internet. Par ailleurs, les services en ligne permettent de distribuer une plus grande quantité de références de biens culturels, avec de faibles volumes, que les canaux de distribution traditionnels. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat n'identifie, au regard des éléments portés à sa connaissance sur le marché des kiosques en ligne et sur les usages actuels des lecteurs, les motifs qui permettraient de considérer que l'obligation faite à ces opérateurs de distribuer les versions numérisées des titres de presse d'information politique et générale dont les éditeurs le demanderaient est nécessaire et proportionnée pour garantir le pluralisme de la presse, et déroger ainsi à la directive n°2000/31. Il recommande en conséquence de ne pas retenir ces dispositions.

### **VI. – Autres dispositions du projet**

**37.** Enfin le projet de loi comporte diverses dispositions qui ont pour objet :

- d'opérer des coordinations avec le code des postes et des communications électroniques pour tenir compte des nouvelles compétences attribuées à l'ARCEP ;
- d'opérer des coordinations avec le code de justice administrative et le code général des impôts ;
- de réformer le statut des vendeurs-colporteurs de presse pour leur permettre d'assurer le multi portage et de conserver leur qualité de travailleur indépendant et de mandataire commissionnaire ;
- de prévoir que le mandat des membres de l'ARCEP n'est pas interrompu du fait de l'entrée en vigueur de la loi et que la qualification désormais requise pour la nomination de ses membres dans le domaine de la presse s'applique lors de la première nomination suivant l'entrée en vigueur de la loi ;
- de prévoir que la première réunion de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse aura lieu dans le mois suivant l'entrée en vigueur de la loi et celle de la commission du réseau dans les six mois suivant cette entrée en vigueur ;
- de maintenir dans leurs fonctions et leurs compétences les membres de l'ARDP et du CSMP jusqu'à la première réunion de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- d'organiser la succession des droits et obligations de l'ARDP et du CSMP ;
- de prévoir les modalités de dissolution du CSMP ;
- de faire obligation aux deux messageries existantes d'informer l'ARCEP, dans les deux mois suivant la publication de la loi, de leurs conditions tarifaires, techniques et contractuelles ;
- de prévoir la conclusion de l'accord interprofessionnel sur l'assortiment dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Ces dispositions ne se heurtent à aucune objection d'ordre juridique et n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

*Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 4 avril 2019.*