

Distribution de la presse (régulation)

Rémi SERMIER

526. – *Les activités de distribution de la presse sont régies par la loi n° 47-585 du 2 avril 1947, dite « loi Bichet » qui pose le principe selon lequel les éditeurs doivent maîtriser la distribution de leurs titres, dans la mesure où celle-ci conditionne l'exercice effectif de la liberté de communication.*

La loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 et la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015, qui ont modifié la loi Bichet pour créer le cadre de régulation actuel de ce secteur, n'ont pas entendu remettre en cause ce principe. C'est pourquoi, écartant sur ce point les propositions formulées en 2009 par M. Bruno Lasserre, la loi de 2011 a doté de pouvoirs conséquents le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), organisme de droit privé composé de professionnels, et principalement de représentants des éditeurs. Elle lui a cependant « adossé » une Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), composée de trois magistrats, qui doivent veiller à ce qu'il assume sa mission de manière impartiale et transparente. La loi de 2015 n'a modifié qu'à la marge ce schéma institutionnel, en adjoignant une personnalité qualifiée désignée par l'Autorité de la concurrence aux magistrats de l'ARDP et en dotant celle-ci de compétences accrues.

Il en résulte une « régulation bicéphale » dans laquelle le CSMP et l'ARDP se partagent les rôles.

Le CSMP définit les règles de portée générale en matière de distribution de la presse, mais celles-ci ne deviennent exécutoires qu'avec l'assentiment de l'ARDP qui peut en outre en modifier le contenu. Par ailleurs, si le CSMP ne prend pas les initiatives que l'ARDP estime nécessaires, celle-ci peut lui prescrire de traiter une question et, le cas échéant, prendre des mesures à sa place.

En ce qui concerne les décisions individuelles touchant à l'organisation du réseau des agents de la vente de la presse, la loi confie une compétence exclusive à une commission spécialisée du CSMP composée uniquement de représentants des éditeurs. En revanche, la mission de contrôle économique et financier des messageries de presse est répartie entre le CSMP et l'ARDP.

Le partage des rôles intervient enfin dans la procédure de règlement des différends entre acteurs du système de distribution. La loi prévoit une phase de

conciliation préalable obligatoire devant le CSMP. En cas d'échec, l'ARDP peut être saisi pour trancher le différend.

Les recours contre les décisions prises par le CSMP et l'ARDP relèvent exclusivement de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. .

Introduction

527. – Origines de la loi Bichet. L'organisation actuelle de la distribution de la presse écrite résulte d'une loi votée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale par des parlementaires soucieux de corriger les « errements » de la période antérieure, dans laquelle l'absence de toute réglementation avait permis aux messageries Hachette de s'assurer un monopole de fait dans ce secteur. C'est dans ce contexte que, sur la base d'une proposition du député MRP de Seine-et-Oise Robert Bichet, a été votée la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 *relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques*, communément dénommée « loi Bichet ».

Le postulat fondamental qui sous-tend la loi Bichet est que la distribution des titres de presse doit être organisée de manière à assurer l'effectivité de la liberté de communication des pensées et des opinions, garantie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« La liberté de la presse (...) n'est pas seulement, pour le journaliste, le droit d'exprimer et de traduire sa pensée ; elle s'étend du rédacteur au lecteur. Elle se manifeste, en effet, dès le moment où le rédacteur écrit son article et doit demeurer une réalité jusqu'au moment où le lecteur lit cet article. Une des conditions nécessaires de la véritable liberté de la presse est donc la garantie donnée à tous les journaux, à tous les périodiques, d'équitables et justes conditions de transport et de diffusion » (R. Bichet, déclaration devant l'Assemblée nationale, 27 mars 1947).

Plus près de nous, la décision n° 84-181 DC du Conseil constitutionnel du 11 octobre 1984, faisant écho à cette affirmation de principe, pose que :

« Le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale (...) est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'en effet 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 auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents ; qu'en définitive l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché (...) ».

528. – La loi Bichet confie aux éditeurs de presse la maîtrise du système de distribution. La loi Bichet pose comme principe essentiel qu'il appartient

DICTIONNAIRE DES REGULATIONS

Paru le 4 décembre 2015

Ouvrage collectif sous la direction de Michel Bazex, Christophe Le Berre, Gabriel Eckert, Bertrand du Marais, Régis Lanneau & Arnaud Sée
Lexis Nexis Editeur

aux éditeurs de presse, et à eux seuls, de maîtriser les conditions de distribution de leurs titres. Son article 1^{er} dispose ainsi que :

« 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 convenables à cet effet ».

Dans la pratique, seuls les éditeurs de quotidiens régionaux, qui ne desservent qu'une partie du territoire français, ont fait le choix d'organiser eux-mêmes leur distribution. Les éditeurs de titres nationaux ont, depuis l'entrée en vigueur de la loi Bichet, préféré se regrouper afin d'assumer en commun les lourdes contraintes logistiques qui caractérisent la distribution des produits de presse, et particulièrement des quotidiens. Le modèle économique de la presse « papier » repose en effet sur l'existence d'un réseau de distribution permettant de livrer chaque matin à des milliers de points de vente au détail (les diffuseurs), répartis sur la totalité du territoire national, des titres dont la « durée de fraîcheur » est courte (inférieure à douze heures pour les quotidiens). Une telle contrainte n'existe pour pratiquement aucun autre produit de consommation courante. La jurisprudence européenne a d'ailleurs reconnu « *la nature spécifique, du point de vue de la distribution, de ces produits. En effet, (...) les journaux et périodiques ne peuvent, en règle générale, être vendus au détail qu'au cours d'une période extrêmement limitée, alors que le public s'attend à ce que tout diffuseur soit en mesure d'offrir une gamme représentative de la presse, en particulier de la presse nationale. De leur côté, les éditeurs s'engagent à reprendre les exemplaires invendus, ce qui donne lieu à des échanges continus de ces produits entre les éditeurs et les diffuseurs* » (CJCE, 3 juill. 1985, aff. n° 243/83, *SA Binon et Cie c/ SA Agence et messageries de la presse [AMP]*). Toute difficulté d'acheminement se répercute immédiatement sur les ventes et donc sur la situation économique des éditeurs.

529. – Les principes du système collectif de distribution. La loi Bichet autorise les éditeurs à mutualiser leurs moyens pour assurer une distribution groupée de leurs titres, mais elle encadre strictement cette faculté :

a) obligation pour les éditeurs qui ne souhaitent pas assurer eux-mêmes cette distribution, de se regrouper en sociétés coopératives, régies par un fonctionnement égalitaire ;

b) interdiction pour des non-éditeurs de devenir membres de ces coopératives ;

c) interdiction de refuser l'entrée d'un éditeur de presse dans une coopérative ;

d) vote du tarif par l'assemblée générale des éditeurs membres de la coopérative, tarif qui s'impose à tous les membres ;

e) obligation pour les coopératives, qui ne réalisent pas elles-mêmes les opérations matérielles de groupage et de distribution, de confier celles-ci à des entreprises commerciales qu'elles contrôlent.

530. – Les trois niveaux du réseau de distribution. L'organisation qui s'est mise en place dans le cadre de loi Bichet s'est structurée en trois niveaux.



a) Niveau 1 : les messageries de presse

Initialement, toutes les coopératives d'éditeurs qui se sont créées ont décidé de déléguer les opérations matérielles de groupage et de distribution à une « entreprise commerciale », ainsi que le permet l'article 4 de la loi Bichet. Cette entreprise, dénommée Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP), était opérée par Hachette, devenue filiale du Groupe Lagardère, tout en restant contrôlée majoritairement par des coopératives d'éditeurs. Ce monopole de fait des NMPP a duré jusqu'au milieu des années 1990. En 1994, la coopérative des Messageries Lyonnaises de Presse (MLP) a décidé de cesser de sous-traiter aux NMPP les opérations matérielles de groupage et de distribution et de les assurer directement elle-même. Cette autonomisation des MLP a créé une situation de concurrence entre deux opérateurs au niveau 1 (V. *infra*, n° 531). En 2011, le Groupe Lagardère s'est retiré des NMPP, qui avaient entre-temps été rebaptisées Presstalis.

Il subsiste aujourd'hui trois sociétés coopératives d'éditeurs : l'une, MLP, qui assure elle-même les opérations de groupage et de distribution ; les deux autres, dénommées respectivement Coopérative de distribution des quotidiens (CDQ) et Coopérative de distribution des magazines (CDM), qui confient ces opérations à la SAS Presstalis, dont elles sont respectivement actionnaires à hauteur de 25 % et 75 % du capital.

DICTIONNAIRE DES REGULATIONS

Paru le 4 décembre 2015

Ouvrage collectif sous la direction de Michel Bazex, Christophe Le Berre, Gabriel Eckert, Bertrand du Marais, Régis Lanneau & Arnaud Sée

Lexis Nexis Editeur

b) Niveau 2 : les dépositaires centraux de presse

Les dépositaires centraux de presse sont les « grossistes répartiteurs » qui reçoivent les envois du niveau 1 et assurent l'approvisionnement des diffuseurs (marchands de journaux). En dehors de Paris et de la région parisienne, chaque dépositaire bénéficie d'une exclusivité territoriale dans sa zone de desserte. On comptait, au 1^{er} janvier 2015, cent quatorze dépôts de presse sur le territoire métropolitain (incluant Monaco) : quarante-trois sont exploités par des entrepreneurs indépendants, trente-six sont gérés par le groupe Presstalis, huit dépôts sont gérés par le groupe MLP (société Forum Diffusion Presse) et vingt-sept dépôts sont affiliés au Groupement Alliance Distribution (dont Forum Diffusion Presse, filiale des MLP, est opérateur). En dehors de Paris et de onze communes limitrophes, dans lesquelles les diffuseurs sont approvisionnés directement par chacune des deux messageries Presstalis et les MLP, les dépositaires bénéficient chacun d'une exclusivité territoriale dans leur zone de desserte. Ainsi que l'a constaté la Cour d'appel de Paris, « *les dépositaires ne sont pas propriétaires des journaux et magazines qu'ils distribuent et ne possèdent pas de clientèle propre ; (...) ils sont mandatés par les sociétés de messageries de presse qui leur garantissent une exclusivité géographique dans leur zone de desserte et perçoivent une commission sur le prix de vente des journaux et magazines, assurant leurs recettes* » (CA Paris, 29 janvier 2015, n° 2013/23075).

c) Niveau 3 : les diffuseurs

Les diffuseurs de presse, appelés plus communément marchands de journaux, assurent, en bout de chaîne, la vente au public des quotidiens et publications qui leur sont confiés. Leur nombre tend à se réduire : le territoire métropolitain comptait 36.000 en 1985, 33.000 en 1995 et un peu moins de 30.000 en 2010. En 2014, on n'en dénombrait plus qu'un peu moins de 26.000.

531. – Le développement de la concurrence au niveau 1. L'organisation de la distribution issue de la loi Bichet a sans conteste permis d'abaisser substantiellement, pour les éditeurs de presse, les barrières à l'entrée sur le marché de la vente au numéro. Elle a donc effectivement contribué à garantir le pluralisme de la presse.

Pour autant, le monopole de fait dont ont bénéficié les NMPP jusqu'au milieu des années 1990 n'a pas incité cet opérateur à faire des efforts de productivité. Il en est résulté des surcoûts, qui ont pu être absorbés par la communauté des éditeurs tant que la situation économique générale de la presse est restée florissante, mais qui sont devenus de moins en moins supportables lorsque cette situation a commencé à se dégrader dans les années 1990. C'est ce qui a conduit les éditeurs de la coopérative des MLP à prendre en main directement les opérations matérielles de groupage et de distribution, créant ainsi un opérateur concurrent des NMPP au niveau 1. Le développement de cette concurrence ne s'est pas fait sans heurts et les MLP ont été amenées, faute

d'existence d'une autorité de régulation sectorielle, à saisir à de nombreuses reprises le Conseil de la concurrence (devenu Autorité de la concurrence) (cf. Aut. conc., déc. n° 03-MC-04, 22 déc. 2003. – Aut. conc., déc. n° 04-D-34, 22 juill. 2004. – Aut. conc., déc. n° 06-D-16, 20 juin 2006. – Aut. conc., déc. n° 08-D-04, 25 févr. 2008. – Aut. conc., déc. n° 09-D-04, 27 janv. 2009).

532. – Le déclin des ventes de la presse écrite et la recherche d'un dispositif de régulation approprié. Selon les indications données en décembre 2013 par MM. Francis Morel et Carmine Perna, le marché français de la presse écrite a connu une baisse de 20 % en volume au cours des trois dernières années : le total des ventes est passé de 1,165 milliard d'exemplaires en 2009 à 932 millions d'exemplaires en 2012 et 830 millions en 2013. Cette baisse tend à s'accroître : le volume des ventes au numéro au premier semestre 2014 était ainsi inférieur de 8 % au volume vendu au premier semestre 2013. Les professionnels prévoient une nouvelle baisse de l'ordre de 200 à 300 millions d'exemplaires dans les trois à cinq ans à venir. Cette évolution devrait conduire à une réduction du chiffre d'affaires comprise entre 200 et 400 millions d'euros à l'horizon 2018, par rapport à un chiffre d'affaires 2012 de l'ordre de 2,2 milliards d'euros (*Distribution de la presse : revue de détail des pistes à court et moyen terme dégagées dans le pré-rapport de MM. Morel et Perna : Rev. Correspondance de la Presse* 6 janv. 2014, p. 5).

Pour autant, même si la distribution de la presse « papier » est sans doute vouée à un déclin inexorable au fur et à mesure que la diffusion des médias numériques augmentera (et que ceux-ci parviendront à stabiliser leur modèle économique), elle demeurera, pour de nombreuses années encore, une source importante de revenus pour les éditeurs de presse. Il s'agit donc de réguler ce secteur en accompagnant au mieux son repli. Cette situation contraste fortement avec la plupart des autres régulations sectorielles qui se déploient sur des marchés en croissance.

Sous l'impulsion du Président de la République, des États généraux de la presse écrite (EGPE) ont été organisés de septembre 2008 à janvier 2009. Plus de cent cinquante professionnels ont participé à des groupes de réflexion dont les travaux ont débouché sur un « Livre vert » contenant de nombreuses recommandations. L'une d'elles était que le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), créé en 1947 par la loi Bichet, puisse disposer de pouvoirs renforcés.

À la suite de ce Livre vert, le Président de la République a demandé à M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, de faire des propositions afin de réformer le CSMP. Dans son rapport, remis en mai 2009, M. Bruno Lasserre a proposé de transformer le CSMP en autorité publique indépendante majoritairement composée « de personnalités indépendantes des intérêts du secteur ». Les représentants des éditeurs et des autres acteurs de la distribution auraient été cantonnés dans des commissions que cette autorité aurait consultées avant de prendre ses décisions.

C'est dans ces circonstances que le Parlement a, sur la base d'une proposition déposée par le sénateur Jacques Legendre, voté la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 *relative à la régulation du système de distribution de la presse*. Celle-ci a institué un cadre de régulation bicéphale qui s'écarte des propositions de M. Bruno Lasserre (I), mais s'est en revanche très largement inspirée de celles-ci pour définir les pouvoirs étendus que se partagent les deux régulateurs (II). La récente loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 *portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse* a maintenu ce schéma en le retouchant à la marge.

I. – Une régulation bicéphale

533. – Jusqu'en 2011, il n'existait pas de véritable autorité de régulation sectorielle. En 1947, la loi Bichet avait créé un Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), composé de représentants de l'État, des entreprises de presse et des principales entreprises de transport. Il s'agissait, dans l'esprit du législateur, d'un organisme professionnel destiné principalement à favoriser la coopération entre les opérateurs du secteur, selon un modèle fréquemment adopté dans l'après-guerre. Le CSMP disposait cependant de certaines prérogatives. Il pouvait notamment désigner, parmi les représentants de l'État siégeant en son sein, des « commissaires » placés auprès des messageries, ayant pouvoir de s'opposer à toute décision susceptible d'altérer leur caractère coopératif ou de compromettre leur équilibre financier.

534. – La loi de 2011 a confié la régulation du secteur à deux organismes complémentaires. Dans la mesure où les décisions en matière de distribution de la presse ont un impact sur l'exercice de la liberté d'expression, laquelle doit pouvoir s'exercer sans ingérence des pouvoirs publics (Cons. const., 11 oct. 1984, n° 84-181 DC, préc.), le législateur a considéré qu'il appartenait principalement aux professionnels représentés au sein du CSMP, et plus particulièrement aux représentants des éditeurs, d'assurer la régulation du secteur.

Toutefois, pour éviter les risques de conflits d'intérêts et tenir compte des contraintes résultant de la jurisprudence européenne aux termes de laquelle un État membre ne peut pas entièrement « *retirer à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention économique* » (CJCE, 21 sept. 1988, aff. n° 267/86, *Van Eycke*. – V. également CJCE, 17 févr. 2005, aff. n° C-250/03, *Mauri*), le législateur a institué un « mécanisme de régulation bicéphale », dans lequel le CSMP, « instance d'autorégulation », est adossé à l'ARDP, « autorité indépendante qui garantira la légitimité de ses décisions, en veillant au respect des principes d'indépendance et d'impartialité régissant la distribution de la presse » (M. D. Assouline, Sénat, séance 5 mai 2011 : *JO Sénat CR* 6 mai 2011, n° 42, p. 3479).

La loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011, qui a modifié et complété la loi Bichet, a donc articulé le cadre de régulation sectorielle autour de deux organismes complémentaires :

– d’une part, le CSMP, composé désormais exclusivement de représentants des acteurs de la distribution de la presse ;

– d’autre part, l’Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), initialement composée de membres du Conseil d’État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Aux termes de l’article 17 de la loi Bichet, dans sa rédaction issue de la loi du 17 avril 2015 :

« L’Autorité de régulation de la distribution de la presse, autorité administrative indépendante, et le Conseil supérieur des messageries de presse, personne morale de droit privé, assurent, chacun dans son domaine de compétence, le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau et prennent toute mesure d’intérêt général en matière de distribution de la presse, dans les conditions définies par la présente loi.

« Ils 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. »

A. – Organisation et fonctionnement du CSMP

535. – Personne morale de droit privé. La loi du 20 juillet 2011 a explicitement conféré la personnalité morale au CSMP, tout en lui maintenant un statut de droit privé. Le CSMP partage ce statut de droit privé avec le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques qu’une autre loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 a qualifié « d’établissement d’utilité publique doté de la personnalité morale ».

Mais, comme l’a rappelé l’Autorité de la concurrence, le CSMP est un organisme de droit privé qui « *exerce exclusivement, conformément à la mission d’intérêt général dont il est chargé (...), une activité de régulation et d’organisation du secteur de la distribution de la presse* » (Aut. conc., déc. n° 13-D-10, 6 mai 2013, § 105).

536. – Composition. Aux termes de l’article 18 de la loi Bichet, le CSMP comprend vingt membres représentant les éditeurs et les acteurs de la distribution, nommés par arrêté du ministre chargé de la communication sur proposition de leurs organisations professionnelles respectives :

- neuf représentants des éditeurs de presse ;
- trois représentants des sociétés coopératives ;
- deux représentants des entreprises commerciales et coopératives concourant aux opérations matérielles de distribution ;
- deux représentants des dépositaires ;

DICTIONNAIRE DES REGULATIONS

Paru le 4 décembre 2015

Ouvrage collectif sous la direction de Michel Bazex, Christophe Le Berre, Gabriel Eckert, Bertrand du Marais, Régis Lanneau & Arnaud Sée

Lexis Nexis Editeur

- deux représentants des diffuseurs ;
- deux représentants du personnel employé dans les messageries.

Les membres du CSMP sont nommés pour quatre ans. Leur mandat est renouvelable. Les membres du CSMP, dans sa composition issue de la loi du 20 juillet 2011, ont été désignés par arrêté du 25 octobre 2011.

Les membres du CSMP ne doivent prendre, à titre personnel, aucune position publique sur les délibérations du Conseil supérieur et de l'ARDP. Ils 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. Cette obligation de confidentialité demeure durant une année après la fin de leur mandat (loi Bichet, art. 18-3).

537. – Règlement intérieur. Le CSMP établit son règlement intérieur (loi Bichet, art. 18-5), qui doit notamment fixer les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement des commissions spécialisées que le CSMP peut ou, s'agissant des décisions individuelles concernant les dépositaires et les diffuseurs, doit constituer pour l'assister dans l'exercice de ses attributions (loi Bichet, art. 18 et 18-6, 6°).

L'article 18-11 de la loi Bichet renvoie également au règlement intérieur du CSMP la fixation des modalités de la procédure de conciliation obligatoire en cas de différend entre les acteurs du système collectif de distribution de la presse.

Le règlement intérieur du CSMP, qui a été adopté le 1^{er} décembre 2011, complète de manière substantielle les règles posées par la loi. Sensible aux préoccupations manifestées par les parlementaires lors des débats sur la loi du 20 juillet 2011, le CSMP a inclus dans son règlement intérieur de nombreuses dispositions visant à assurer la transparence des procédures, à prévenir les conflits d'intérêts et à préciser les critères pris en compte pour les décisions individuelles.

538. – Assemblée. L'assemblée des membres du CSMP est convoquée par le président, qui en arrête la date et l'ordre du jour (Règl. intérieur, art. 4.1). La convocation écrite, mentionnant les questions inscrites à l'ordre du jour, doit être envoyée une semaine au moins avant la date de la séance, sauf cas d'urgence apprécié par le président. Les projets de décision soumis au vote, ainsi que tous documents nécessaires à leur compréhension, doivent lui être annexés (Règl. intérieur, art. 4.2). Dans la pratique, le président du CSMP joint aux convocations, outre les projets de décision, un rapport contenant l'exposé des motifs et le résumé du contenu de celles-ci. Ces rapports sont rendus publics sur le site Internet du CSMP après la tenue de la séance auxquels ils se rattachent.

L'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une séance qui a été convoquée par le président peut être demandée par un tiers au moins des membres du CSMP (Règl. intérieur, art. 4.3). En outre, un tiers des membres peut demander qu'une séance soit spécialement convoquée pour examiner une

DICTIONNAIRE DES REGULATIONS

Paru le 4 décembre 2015

Ouvrage collectif sous la direction de Michel Bazex, Christophe Le Berre, Gabriel Eckert, Bertrand du Marais, Régis Lanneau & Arnaud Sée

Lexis Nexis Editeur

ou plusieurs questions. Le président est alors tenu de convoquer une séance dans les trente jours pour examiner ces questions (Règl. intérieur, art. 4.4).

L'assemblée ne peut valablement délibérer que si au moins la moitié de ses membres sont présents ou représentés (loi Bichet, art. 18-2).

Les votes ont lieu à main levée, sauf si un membre demande un scrutin secret. Si un scrutin à bulletin secret débouche sur un partage égal des voix, le président, qui dispose d'une voix prépondérante en application de l'article 18-2 de la loi Bichet, détermine le résultat du vote (Règl. intérieur, art. 4.9).

539. – Président. Le président du CSMP est élu par l'ensemble des membres. Il doit obligatoirement être choisi parmi les membres ayant la qualité d'éditeur de presse. Son mandat est de quatre ans et il est renouvelable (loi Bichet, art. 18).

Selon l'article 3.1 du règlement intérieur, le président doit veiller à ce que le Conseil supérieur se conforme aux principes et objectifs énoncés à l'article 17 de la loi Bichet. Il ne peut exercer des fonctions exécutives, ni être membre d'un organe de direction d'une société coopérative ou d'une entreprise de messageries de presse.

M. Jean-Pierre Roger, qui assumait depuis juillet 2008 les fonctions de président de l'ancien CSMP, a été élu président du nouveau Conseil supérieur le 10 novembre 2011.

En cas d'empêchement du président, le doyen d'âge des représentants des éditeurs préside le CSMP (loi Bichet, art. 18). Toutefois, le règlement intérieur (art. 1.5) précise que si l'empêchement dure plus de trois mois consécutifs, le secrétariat permanent du CSMP doit convoquer une assemblée pour faire constater la situation et procéder, le cas échéant, à l'élection d'un remplaçant pour la durée du mandat du président restant à courir.

L'article 18-10 de la loi Bichet prévoit que le CSMP « établit chaque année un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application de la présente loi en proposant, le cas échéant, des modifications de nature législative ou réglementaire ». Ce rapport doit être adressé au gouvernement et au Parlement avant la fin du premier semestre de chaque année. L'article 3.5 du règlement intérieur dispose qu'il appartient au président d'établir le projet de rapport public annuel, qui est présenté à l'assemblée avant d'être diffusé. À ce jour, trois rapports d'activité ont été rendus publics (juin 2012, juin 2013 et juin 2014). Ils contiennent des informations très complètes sur les activités du CSMP.

540. – Bureau. Le règlement intérieur (art. 5) a prévu l'existence d'un bureau chargé d'assister le président du CSMP dans l'exercice de ses fonctions. Le nombre de membres du bureau ne peut être supérieur à neuf. Ceux-ci sont élus annuellement par l'assemblée sur proposition du président.

Le président peut, à chaque fois qu'il l'estime nécessaire, soumettre au bureau les projets de décisions qu'il envisage d'adopter ou de présenter au vote de l'assemblée. Les membres du bureau assurent les missions qui leur sont confiées par le président et lui en rendent compte.

DICTIONNAIRE DES REGULATIONS

Paru le 4 décembre 2015

Ouvrage collectif sous la direction de Michel Bazex, Christophe Le Berre, Gabriel Eckert, Bertrand du Marais, Régis Lanneau & Arnaud Sée

Lexis Nexis Editeur

Dans la pratique, le bureau, qui est composé exclusivement de représentants des éditeurs de presse, se réunit une fois par mois.

541. – Secrétariat permanent. Le président du CSMP est assisté d'un directeur général nommé par lui. Sous l'autorité du président, le directeur général dirige les services du secrétariat permanent (Règl. intérieur, art. 6.1).

Le secrétariat permanent du CSMP dispose de prérogatives propres en vertu de la loi : l'article 16 prévoit en effet qu'il assure le contrôle de la comptabilité et de la documentation financière des sociétés coopératives. Le directeur général rend compte annuellement à l'assemblée des modalités d'exercice de ce contrôle.

Le secrétariat permanent assure par ailleurs, sous l'autorité du président, la gestion du fichier recensant les agents de la vente déclarés, mentionné au 7° de l'article 18-6 de la loi Bichet. L'inscription à ce fichier conditionne l'accès au régime fiscal et, le cas échéant, au régime social des agents de la vente de la presse.

Le secrétariat permanent assure le secrétariat des séances de l'assemblée des membres du CSMP, de toutes les commissions spécialisées et des groupes de travail créés par le président. Il organise les consultations publiques prévues par l'article 18-7 de la loi Bichet et assure le suivi administratif des procédures de conciliation (V. *infra*, n^{os} 553 et 571).

542. – Commissaire du gouvernement. L'article 18-4 de la loi Bichet prévoit qu'un commissaire du gouvernement, désigné par le ministre chargé de la communication, est placé auprès du CSMP. Cette fonction a été confiée à la directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au ministère de la Culture et de la Communication.

Le commissaire du gouvernement est destinataire de toutes les convocations aux réunions du bureau et de l'assemblée du CSMP, auxquelles il peut participer librement, avec voix consultative (CSMP, Règl. intérieur, art. 5.4 et 4.2). Il dispose, en application de l'article 18-4 de la loi, du pouvoir de faire inscrire toute question à l'ordre du jour des réunions du Conseil.

Le commissaire du gouvernement a fait usage de cette prérogative le 24 juillet 2013. Après avoir fait part des très vives préoccupations de l'État devant le retard pris dans la mise en œuvre de la réforme industrielle de la filière, il a demandé que le CSMP se saisisse de cette question et a requis qu'un plan d'action et un calendrier soient inscrits à l'ordre du jour de la prochaine assemblée du CSMP. Le CSMP a ainsi adopté, le 3 octobre 2013, une délibération fixant un échéancier pour l'adoption de mesures nécessaires à la réorganisation industrielle du secteur de la distribution et prenant acte de la désignation de deux experts appelés à conduire les travaux préalables à l'élaboration de projets de décision.

Le commissaire du gouvernement peut également imposer une nouvelle délibération au CSMP lorsqu'il estime qu'une décision adoptée par celui-ci est susceptible de porter atteinte aux objectifs fixés à ce dernier par le législateur. Il dispose enfin du pouvoir spécifique de bloquer les décisions par lesquelles le

CSMP entendrait s'opposer aux décisions prises par les messageries qui pourraient avoir pour effet d'altérer leur caractère coopératif ou de compromettre l'équilibre financier du système collectif de distribution de la presse (loi Bichet, art. 18-6, 11°) ; V. *infra*, n° 565).

543. – Commissions spécialisées. L'article 18 de la loi Bichet prévoit que, pour l'exercice de ses attributions, le CSMP « *peut constituer des commissions spécialisées en s'appuyant, le cas échéant, sur le concours d'experts* ».

L'article 18-6 (6°) impose d'en créer au moins une puisqu'il fait obligation au CSMP de déléguer « *dans des conditions fixées par son règlement intérieur, à une commission spécialisée composée d'éditeurs le soin de décider (...) de l'implantation des points de vente de presse, des nominations et des mutations de dépositaires centraux de presse (...)* ». Cette commission, dont on examinera le fonctionnement et les compétences ci-après (V. *infra*, n° 564), est dénommée **Commission du réseau (CDR)**.

Deux autres commissions spécialisées ont été créées par le règlement intérieur :

– la **Commission des bonnes pratiques professionnelles (CBPP)**, qui comprend onze personnalités qualifiées, dont la nomination est proposée par le président du CSMP et approuvée par l'assemblée. Cette commission est essentiellement composée de représentants des éditeurs de presse, mais elle est présidée par une personnalité extérieure au monde de la presse (actuellement, un magistrat de l'ordre judiciaire). Sa tâche est de préparer les décisions du CSMP en s'efforçant de parvenir à des solutions largement acceptées par la profession. C'est pourquoi, le règlement intérieur (art. 11.3) prévoit que les projets d'avis préparés par le président de la commission sont normalement adoptés par consensus. Ce n'est que si un ou plusieurs membres de la CBPP le demandent qu'un vote est organisé. En ce cas, le projet doit être adopté à la majorité, étant précisé que les membres qui s'abstiennent sont réputés voter contre le projet et que le président n'a pas voix prépondérante. C'est par consensus que, le 31 mai 2013, la CBPP a adopté un avis sur les mécanismes de régulation des quantités distribuées, qui a servi de base pour l'élaboration de la décision n° 2013-04 adoptée le 24 juillet 2013 par l'assemblée du CSMP ;

– la **Commission de suivi de la situation économique et financière des messageries (CSSEFM)** est chargée d'assister le CSMP dans l'exercice des missions de contrôle qui lui sont conférées par les 10° et 11° de l'article 18-6 de la loi Bichet. En particulier, ce n'est que si cette commission le recommande, que le président du CSMP peut proposer à l'assemblée des membres de mettre en œuvre le droit d'opposition prévu au 11° de l'article 18-6 de la loi (V. *infra*, n° 565). Pour éviter tout risque de conflit d'intérêts, cette commission ne comprend que le président du CSMP (auquel le règlement intérieur interdit l'exercice de toute responsabilité dans une messagerie) et deux personnalités extérieures au CSMP, nommées en raison de leurs compétences, qui ne doivent exercer aucune fonction, ni n'avoir d'intérêts, dans les messageries de presse (Règl. intérieur, art. 12).

544. – Budget. L'article 18-5 de la loi Bichet dispose que les frais de fonctionnement du CSMP sont à la charge des sociétés coopératives de messageries de presse. Le règlement intérieur (art. 7) prévoit que chaque coopérative doit contribuer au prorata de son « chiffre d'affaires presse ».

Avant le vote de la loi du 20 juillet 2011, le budget annuel du CSMP était d'environ 1,5 million d'euros. Le nouveau cadre juridique issu de la loi du 20 juillet 2011 ayant considérablement accru les missions confiées à cet organisme, ce budget a augmenté. Il s'est ainsi élevé à 2,7 millions d'euros par an en 2013 et en 2014.

B. – Organisation et fonctionnement de l'ARDP

545. – Statut. Alors que la loi du 20 juillet 2011 qualifiait expressément le CSMP de personne morale de droit privé, elle était restée muette en ce qui concerne le statut de l'ARDP. Celle-ci était néanmoins qualifiée « d'autorité administrative indépendante » dans les travaux parlementaires (M. P.-Ch. Baguet, Rapp. AN n° 3601, fait au nom de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, 29 juin 2011 ; V. p. 19, 27, 39, 47, 49 et 79). La Cour d'appel de Paris a jugé que « *par sa composition (...) et du fait des missions qui lui sont confiées, l'ARDP présente les garanties d'indépendance et d'impartialité qui sont requises d'une autorité administrative indépendante* » (CA Paris, 29 janvier 2015, n° 2013/23075). La loi du 17 avril 2015 a réparé l'omission du législateur de 2011 et l'ARDP est désormais expressément qualifiée d'AAI. Comme la plupart des AAI, elle n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État.

546. – Composition. Selon la loi du 20 juillet 2011, l'ARDP comprenait un conseiller d'État, un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes, formellement nommés par arrêté du ministre chargé de la communication, mais dont la désignation effective incombe aux chefs des juridictions auxquelles ils appartiennent. La loi du 17 avril 2015 a prévu de compléter cette composition par une personnalité qualifiée, choisie à raison de sa compétence sur les questions économiques et industrielles, désignée par l'Autorité de la concurrence.

Le mandat des membres de l'ARDP est de quatre ans. Il n'est pas révocable. La loi du 20 juillet 2011 prévoyait un renouvellement intégral tous les quatre ans mais celle du 17 avril 2015 a institué un renouvellement par moitié tous les deux ans afin d'éviter la déperdition de la connaissance et de l'expérience acquise par les membres de cette autorité dans un secteur qui présente de nombreuses particularités. Dans ce même ordre d'idée, le législateur de 2015 est revenu sur l'interdiction de renouvellement des mandats instituée en 2011. Désormais le mandat des membres de l'ARDP est renouvelable une seule fois.

La loi prévoit que les fonctions de membre de l'ARDP sont incompatibles avec celles de membre du CSMP et avec l'exercice de fonctions ou la détention d'un mandat ou d'intérêts dans une entreprise du secteur de la presse. Le non-

respect de cette règle entraîne la cessation d'office des fonctions, par décision des deux autres membres de l'autorité.

Les membres de l'ARDP n'exercent pas leurs fonctions à plein temps. Ils continuent leur activité principale au sein des juridictions auxquelles ils appartiennent. Les indemnités versées aux membres de l'ARDP sont fixées par arrêté du ministre chargé de la communication (D. n° 2011-1748, 2 déc. 2011).

547. – Règlement intérieur. L'article 18-5 de la loi Bichet prévoit que l'ARDP, comme le CSMP, établit son règlement intérieur. L'ARDP a adopté le sien le 1^{er} décembre 2011. La délibération de l'ARDP vise le règlement intérieur du CSMP, daté du même jour, montrant ainsi que les deux organismes se sont concertés avant d'édicter leurs règles de fonctionnement respectives.

548. – Président. Le président de l'ARDP est élu en son sein. M. Roch-Olivier Maistre, conseiller-maître à la Cour des comptes, a été élu président lors de la première réunion de l'Autorité le 1^{er} décembre 2011. On notera que l'intéressé avait précédemment exercé les fonctions de Médiateur du cinéma entre 2006 et 2011.

549. – Services et budget. Structure légère, l'ARDP ne compte pas à ce jour de personnel permanent. L'article 6 du décret n° 2012-373 du 16 mars 2012 prévoit que le président de l'ARDP peut désigner des rapporteurs chargés d'instruire les affaires dont l'Autorité est saisie dans le cadre de la procédure de règlement des différends entre acteurs de la distribution (V. *infra*, n° 574). Par ailleurs, le décret n° 2011-1748 du 2 décembre 2011, qui fixe les conditions de rémunération des membres de l'ARDP et des rapporteurs, a été modifié par un décret n° 2013-311 du 12 avril 2013 pour prévoir la possibilité de verser des indemnités à un secrétaire général. Un communiqué de presse de l'ARDP daté du lendemain (13 avr. 2013) a rendu publique la nomination d'une auditrice du Conseil d'État à cette fonction.

On notera qu'aux termes de la loi du 20 juillet 2011, il appartenait aux sociétés coopératives de messageries de presse de prendre en charge les frais afférents à son fonctionnement, ainsi que les sommes qu'elle pourrait être condamnée à verser. La loi du 17 avril 2015 a mis fin à cette situation. L'article 18-5 de la loi Bichet prévoit désormais que l'ARDP « dispose des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable à leur gestion ». L'ARDP sera donc rattachée au budget de l'Etat, comme la plupart des autorités administratives indépendantes.

II. – Des pouvoirs étendus

550. – Comme l'a relevé la Cour d'appel de Paris, « le législateur a créé un mécanisme bicéphale de régulation du secteur afin de pérenniser le système collectif de distribution de la presse, en assurant un meilleur équilibre économique du secteur ; à cette fin, il a fixé le cadre juridique dans lequel les

deux organismes qu'il a institués sont appelés à intervenir et leur a confié des pouvoirs élargis en s'assurant que le mécanisme spécifique ainsi élaboré offrait les garanties d'indépendance et d'impartialité requises » (CA Paris, 20 juin 2013, n° 2012/06894). L'activité de régulation est donc partagée entre le CSMP et l'ARDP en ce qui concerne tant l'édiction de normes de portée générale (A) que l'exercice des autres compétences que la loi leur attribue (B). Ce partage des rôles se retrouve également dans la procédure de règlement des litiges entre les acteurs du système de distribution (C).

A. – Les décisions de portée générale

551. – Compétence partagée entre le CSMP et l'ARDP. Ainsi que l'a noté l'Autorité de la concurrence, l'activité normative des deux entités « *doit être appréhendée de façon globale, c'est-à-dire en tant que produit de l'activité conjointe et combinée du CSMP et de l'ARDP* » (Aut. conc., déc. n° 13-D-10, § 107). En effet, si l'initiative normative appartient en principe au CSMP, les mesures de portée générale qu'il adopte ne deviennent opposables que si l'ARDP les valide.

La loi du 17 avril 2015 a accentué l'imbrication des compétences normatives du CSMP et de l'ARDP. En effet, si le législateur a maintenu le principe selon lequel le Conseil supérieur dispose de l'initiative, il a désormais prévu que l'ARDP peut lui demander « *d'inscrire une question à l'ordre du jour et de la traiter dans un calendrier donné* » (loi Bichet, art. 18-12-1). Et, dans le cas où le CSMP ne se conformerait pas à cette demande, l'ARDP pourra se substituer à lui en faisant appel aux moyens du Conseil supérieur. La loi donne ainsi à l'Autorité les moyens de surmonter une éventuelle inertie de l'organisme composé de représentants des professionnels qui est chargé d'élaborer les mesures de régulation.

552. – Champ d'application du pouvoir normatif. L'article 18-6 de la loi Bichet, issu de la loi du 20 juillet 2011, énonce un certain nombre de domaines dans lesquels le CSMP doit prendre des décisions de portée générale. Cela concerne notamment : la définition des conditions et moyens de distribution de la presse d'information politique et générale (loi Bichet, art. 18-6, 1°) ; la définition des règles de plafonnement et d'assortiment des quantités distribuées pour les titres ne relevant pas de la presse d'information politique et générale (*ibid.*, art. 18-6, 2°) ; la fixation du schéma directeur, des règles d'organisation et des missions des dépositaires et diffuseurs (*ibid.*, art. 18-6, 4°) ; le cahier des charges du système d'information commun à l'ensemble des acteurs de la distribution (*ibid.*, art. 18-6, 5°) ; l'homologation des contrats-types des agents de la vente (*ibid.*, art. 18-6, 8°) ; la fixation de conditions de rémunération des agents de la vente (*ibid.*, art. 18-6, 9°) ; la définition des bonnes pratiques professionnelles de la distribution de la presse vendue au numéro (*ibid.*, art. 18-6, 12°). « *Ces attributions reprennent en substance les principales compétences que le rapport de M. Bruno Lasserre souhaitait voir confiées à un CSMP rénové* » (Rapp. Sénat n° 474, fait au nom de la commission de la Culture, de

l'Éducation et de la Communication, déposé le 27 avril 2011, p. 51, M. D. Assouline).

La liste figurant à l'article 18-6 de la loi Bichet a été complétée en 2015, pour prévoir notamment que le CSMP peut, si le bon fonctionnement de la distribution de la presse le justifie, déterminer « *les conditions de la mise en commun de moyens par les messageries, au besoin en créant une société commune* ». Ce faisant, le législateur a ratifié a posteriori la décision prise par le CSMP, le 2 décembre 2014, de créer une société commune à Presstalis et aux MLP pour assurer la gouvernance du système d'information au service de l'ensemble des acteurs de la distribution de la presse.

L'énumération de compétences particulières donnée à l'article 18-6 de la loi Bichet ne présente cependant pas un caractère limitatif et le CSMP peut prendre toute autre mesure qu'appelle l'exercice de sa mission d'intérêt général consistant à « *assurer le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau* » (loi Bichet, art. 18-13). Ainsi que l'a jugé la Cour d'appel de Paris : « *l'article 18-6 (...) n'a pas pour objet de restreindre les pouvoirs donnés au CSMP, mais de définir les modalités selon lesquelles il peut accomplir ses missions, sans que l'énumération de ces mesures l'empêche de prendre des décisions de portée générale, en application de l'article 17, pourvu que leur champ d'application et leur contenu soient limités à l'objectif qui lui a été assigné* » (CA Paris, 20 juin 2013, n° 2012/06894).

553. – Consultation publique préalable. L'article 18-7 de la loi Bichet oblige le CSMP à procéder à une consultation publique avant d'adopter toute mesure « *ayant une incidence importante sur le marché de la distribution de la presse* ». La loi prévoit que la durée de chaque consultation ne peut dépasser un mois. Les résultats de la consultation doivent être rendus publics. Cette disposition s'inspire des procédures analogues prévues par les articles L. 32-1 du Code des postes et des communications électroniques pour certaines décisions de l'ARCEP, et par l'article 31 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication pour ce qui concerne le CSA.

Les modalités d'organisation des consultations publiques ont été précisées par l'article 8 du règlement intérieur du CSMP. À ce jour, le CSMP a organisé onze consultations publiques. Elles ont toutes été suivies de l'adoption d'une décision.

554. – Consultation préalable des organisations professionnelles. Le 9° de l'article 18-6 de la loi Bichet fait obligation au CSMP de consulter les organisations professionnelles avant de fixer les conditions de rémunération des agents de la vente de presse (dépositaires, concessionnaires, diffuseurs et vendeurs-colporteurs). Le 12° du même article prévoit également cette obligation avant l'adoption de toute décision définissant les bonnes pratiques professionnelles de la vente au numéro.

Les consultations des organisations professionnelles s'effectuent par audition de leurs représentants. Pour chaque décision ayant donné lieu à cette

formalité, un compte rendu des auditions est établi par le secrétariat permanent du CSMP et mis en ligne sur le site Internet du CSMP.

555. – Intervention de l'ARDP. Aux termes de l'article 18-13 de la loi Bichet, « *les décisions de portée générale prises par le CSMP dans le cadre de sa mission générale visant à assurer le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau ou en application des 1° à 5°, 8°, 9° et 12° de l'article 18-6* » ne deviennent exécutoires qu'à défaut d'opposition formulée par l'Autorité dans un délai de six semaines suivant leur réception.

Il appartient à l'ARDP de vérifier que la décision prise par le CSMP a bien pour objet d'assurer le bon fonctionnement de la distribution de la presse et de son réseau et qu'elle respecte les règles et principes fixés par la loi Bichet (ARDP, Règl. intérieur, art. 11.b). L'intervention de l'ARDP doit permettre en particulier « *de prévenir, de façon effective, tout risque d'entente, de coordination des pratiques ou de conflits d'intérêts dans l'élaboration par le CSMP des règles de la distribution de la presse* » (Rapp. Sénat n° 474, *op. cit.*, p. 40).

La loi prévoit que l'assentiment de l'ARDP peut être tacite. L'article 4.12 du règlement intérieur du CSMP indique par conséquent que, si l'ARDP s'est abstenue d'adopter une délibération explicite dans le délai de six semaines imparti par la loi, une mention est apposée sur la décision du CSMP pour indiquer la date à laquelle celle-ci est devenue exécutoire. Dans la pratique, l'ARDP a jusqu'à présent toujours adopté une délibération explicite avant l'expiration du délai légal. L'ARDP a également systématiquement utilisé la possibilité, qu'elle s'est reconnue à l'article 11.b de son règlement intérieur, d'auditionner des représentants des acteurs intéressés par la décision du CSMP avant de délibérer.

Sur les vingt-quatre délibérations qu'elle a adoptées à ce jour, l'ARDP n'a refusé à ce jour qu'une seule fois de rendre exécutoire une mesure votée par le CSMP. Il s'agit de la décision, adoptée en urgence le 22 décembre 2011 par le CSMP, qui d'une part, chargeait son président de proposer, dans un délai maximum de neuf mois, les modalités d'un mécanisme de péréquation permettant de répartir entre toutes les coopératives d'éditeurs de presse les charges liées à la distribution de la presse quotidienne et, d'autre part, imposait un gel temporaire des transferts de titres entre messageries de presse jusqu'à la mise en place du mécanisme de péréquation, l'ARDP a, par sa délibération n° 2012-01 du 10 janvier 2012, accepté de rendre exécutoire la partie de la décision qui chargeait le président du CSMP de proposer un mécanisme de péréquation intercoopératives, mais refusé de rendre exécutoire le gel temporaire des transferts en considérant que, s'il poursuivait un objectif légitime, ce gel apportait des restrictions excessives à la libre concurrence.

556. – Navette entre l'ARDP et le CSMP. Lorsque l'ARDP refuse de rendre une décision exécutoire, la loi Bichet organise une procédure de dialogue avec le CSMP. L'ARDP doit en effet motiver son refus et le président du CSMP

dispose d'un délai de quinze jours pour présenter ses observations. L'ARDP peut, si elle est convaincue par ces observations, revenir sur son refus. Elle peut aussi demander au CSMP de prendre une nouvelle délibération, en lui adressant, le cas échéant, des recommandations permettant de faire disparaître les objections qu'elle a formulées.

Ainsi, quand l'ARDP a, par sa délibération n° 2012-01 du 10 janvier 2012, refusé de rendre exécutoire le gel temporaire des transferts de titres entre messageries, elle a invité le CSMP à opter pour une solution alternative consistant à réglementer les délais de préavis que les éditeurs doivent respecter pour retirer à une messagerie la distribution de leurs titres. Elle a indiqué qu'il appartenait au CSMP de « *définir de nouvelles règles de préavis (...) qui prennent davantage en compte l'ancienneté des relations commerciales entre les parties, comme le prescrivent les dispositions du Code de commerce et une jurisprudence bien établie* ». Donnant suite à cette recommandation, le CSMP a, après consultation publique, adopté sa décision n° 2012-01 du 21 février 2012 *fixant la durée de préavis à respecter par les éditeurs qui retirent la distribution d'un titre de presse à une messagerie de presse ou qui se retirent d'une société coopérative de messageries de presse dont ils sont associés*. Cette décision a été rendue exécutoire par l'ARDP dans sa délibération n° 2012-03 du 16 mars 2012.

557. – Pouvoir de réformation de l'ARDP. La loi du 17 avril 2015 a accru les pouvoirs de l'ARDP en l'autorisant désormais à « réformer » les décisions que le CSMP lui transmet. Ce pouvoir d'amender le contenu des décisions du CSMP avant de les rendre exécutoires devra être exercé dans le même délai de six semaines. Toutefois l'ARDP pourra proroger ce délai, dans la limite d'un mois, pour procéder à toute mesure utile lui permettant d'exercer son pouvoir de réformation.

Ainsi, lorsque l'ARDP recevra désormais une décision de portée générale du CSMP, elle ne disposera d'une large palette de possibilités :

- elle pourra l'homologuer purement et simplement ;
- elle pourra en modifier le contenu avant de la rendre exécutoire, le cas échéant après avoir prolongé d'un mois le délai d'instruction du dossier ;
- elle pourra enfin refuser de la rendre exécutoire et renvoyer le traitement du dossier au CSMP pour que celui-ci lui présente une nouvelle décision qu'elle pourra rendre exécutoire, le cas échéant, après l'avoir réformée.

Selon le rapporteur de la loi du 17 avril 2015 à l'Assemblée nationale, « *le pouvoir de réformation n'aura vocation qu'à s'exercer à la marge* » (Rapp. AN n° 2442, fait au nom de la Commission des Affaires Culturelles et de l'Éducation, déposé le 10 décembre 2014, par M. Michel Françaix, p. 82). Le rapporteur du Sénat a pareillement indiqué qu'il s'agit « *de donner un peu de souplesse à l'ARDP qui constitue une autorité aux moyens limités et non de bouleverser l'équilibre des rapports entre les deux institutions* » (Rapp. Sénat n° 258, fait au nom de la Commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, déposé le 28 janvier 2015, par M. P. Bonnecarrère, p. 82). Il n'en demeure pas moins qu'en déplaçant vers l'ARDP l'équilibre des pouvoirs

de la régulation bicéphale, le législateur de 2015 s'est rapproché du schéma institutionnel que proposait M. Bruno Lasserre en mai 2009, à savoir une autorité décisionnelle majoritairement composée de personnalités indépendantes des intérêts du secteur et prenant appui sur une commission comportant les représentants des professionnels (V. *supra*, n° 532).

558. – Publication. L'article 16 du décret n° 2012-373 du 16 mars 2012 prévoit que les décisions de portée générale du CSMP devenues exécutoires sont rendues publiques selon des modalités définies par le règlement intérieur du CSMP. L'article 4.14 du règlement intérieur dispose qu'elles sont publiées sur le site Internet du CSMP, dans une partie librement accessible.

559. – Recours contre les décisions exécutoires. Initialement la proposition de loi déposée par le sénateur Jacques Legendre prévoyait que les recours contre les décisions de portée générale prises par le CSMP et rendues exécutoires par l'ARDP relèveraient de la compétence du Conseil d'État. Mais le Sénat a adopté un amendement « *visant à unifier l'ensemble du contentieux des actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement du système collectif de distribution de la presse, dans un souci de bonne administration de la justice (...)* ». Cette unification, permise par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Cons. const., 23 juill. 1996, n° 96-378 DC), a été réalisée au profit de l'ordre judiciaire dans la mesure où « tous les autres contentieux relatifs à la distribution de la presse relèvent de cet ordre juridictionnel, et notamment les contentieux entre opérateurs portant sur l'exécution des décisions du CSMP » (Rapp. Sénat n° 474, *op. cit.*, p. 61).

L'article 18-13 de la loi Bichet prévoit ainsi que les décisions du CSMP rendues exécutoires par l'ARDP peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'appel de Paris. La procédure applicable est précisée par les articles 16 à 22 du décret n° 2012-373 du 16 mars 2012. Elle est similaire à celle suivie pour les recours formés devant la Cour d'appel de Paris contre les décisions des autres autorités de régulation, étant précisé que la défense des décisions attaquées est assurée séparément par le CSMP et l'ARDP.

À ce jour la Cour d'appel de Paris a été saisie de recours en annulation contre trois décisions de portée générale du CSMP rendues exécutoires par l'ARDP. Un premier recours, formé contre la décision n° 2012-01 du 21 février 2012 par laquelle le CSMP a fixé les délais de préavis à respecter par les éditeurs qui se retirent d'une messagerie, a été rejeté par un arrêt n° 2012/06894 du 20 juin 2013. La Cour a ensuite été saisie d'un recours contre la décision n° 2012-05 du 13 septembre 2012 instituant un mécanisme de péréquation entre coopératives de messageries de presse pour le financement des surcoûts liés à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale. Après que la Cour a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité présentée à l'occasion de ce recours (CA Paris, 28 mars 2013, n° 2012/21997), le demandeur s'est désisté de son action. Enfin, plusieurs recours ont été formés contre la décision n° 2013-05 du 3 octobre 2013 fixant les modalités de mise en

œuvre des décisions de la CDR concernant les dépositaires. Ces recours ont été intégralement rejetés par un arrêt n° 2013/23075 du 29 janvier 2015.

560. – Sursis à exécution. L'article 18 du décret n° 2012-373 du 16 mars 2012 dispose que les recours en annulation formés contre les décisions de portée générale du CSMP rendues exécutoires par l'ARDP ne sont pas suspensifs. Toutefois, l'article 21 de ce décret prévoit qu'une demande de sursis à exécution peut être présentée devant le premier président de la Cour d'appel de Paris.

Ni l'article 18-13 de la loi Bichet ni le décret du 16 mars 2012 précité n'indiquaient initialement les conditions devant être réunies pour que le premier président ordonne le sursis. Dans la première ordonnance prise sur le fondement de ces dispositions lacunaires, rejetant une demande de sursis à exécution de la décision n° 2012-05 du 13 septembre 2012 ayant créé un mécanisme de péréquation intercoopératives, la magistrate déléguée par le Premier président de la Cour d'appel de Paris a jugé qu'il y avait lieu d'appliquer les mêmes conditions que celles posées par l'article 18-12 (II) de la loi Bichet pour le sursis à exécution des décisions prises par l'ARDP en matière de règlement des litiges entre acteurs du système de distribution, à savoir le fait que l'exécution de la décision attaquée soit « *susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives* » ou que surviennent « *postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité* » (CA Paris, ord., 19 févr. 2013, n° 12/21239). Mais, dans une seconde ordonnance du 5 mars 2014, un autre magistrat délégué par le Premier président de la Cour d'appel de Paris a écarté ce raisonnement. Après avoir relevé que « *le texte du décret n° 2012-373 du 16 mars 2012 est muet sur les causes justifiant le sursis* », il en a déduit « *qu'il n'y a pas lieu de limiter particulièrement l'examen de la requête aux seules conséquences manifestement excessives* » que pourrait entraîner l'exécution des décisions contestées. En conséquence, il a suspendu l'exécution de la décision n° 2013-05 du 3 octobre 2013 du CSMP relative aux modalités de mise en œuvre des décisions de la Commission du réseau concernant les dépositaires centraux de presse (CA Paris, ord., 5 mars 2014, n° 2013/23632).

C'est pourquoi il est apparu nécessaire, lors du vote de la loi du 17 avril 2015, de préciser les conditions dans lesquelles l'exécution des décisions du CSMP rendues exécutoires par l'ARDP pourrait être suspendue dans le cadre d'une procédure d'urgence. S'inspirant manifestement des dispositions de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative relatives à la suspension des actes administratifs, le législateur a complété l'article 18-13 de la loi Bichet pour indiquer qu'il ne pourrait désormais être fait droit à une demande de sursis à exécution que si deux conditions sont réunies :

- l'une tenant à l'urgence, ce qui amènera le juge à mettre en balance l'urgence à suspendre au regard des intérêts du requérant, par rapport à l'urgence à mettre en œuvre la décision des autorités de régulation au regard des objectifs que leur assigne l'article 17 de la loi Bichet, à savoir « *le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de*

la presse et de son réseau » et « *l'intérêt général en matière de distribution de la presse* » ;

- l'autre tenant à l'invocation par le demandeur au sursis d'un moyen propre à créer, dans l'esprit du Premier président ou du magistrat délégué par celui-ci, un doute sérieux sur la légalité de la décision.

561. – Absence de contrôle par l'Autorité de la concurrence. Dans une décision en date du 6 mai 2013, l'Autorité de la concurrence a confirmé que les décisions de portées générales du CSMP, rendues exécutoires par l'ARDP, n'entrent pas dans son champ de compétence. La Cour d'appel de Paris est seule compétente pour connaître des recours contre ces décisions « *y compris en ce que serait éventuellement soulevée la non-conformité de [celles-ci] au regard du droit de la concurrence* » (Aut. conc., déc. n° 13-D-10, 6 mai 2013, § 158, V. également § 119).

On relèvera par ailleurs que l'article 18-8 de la loi Bichet fait obligation au président du CSMP comme au président de l'ARDP de saisir l'Autorité de la concurrence des faits dont ils ont connaissance et qui seraient susceptibles de contrevenir aux articles L. 420-1 (ententes anticoncurrentielles), L. 420-2 (abus de position dominante) et L. 420-5 (prix abusivement bas) du Code de commerce.

562. – Exécution forcée. Contrairement à beaucoup d'autorités de régulation, ni le CSMP ni l'ARDP ne disposent du pouvoir de sanctionner les acteurs qui ne se conforment pas à leurs décisions. En revanche, l'article 18-14 de la loi Bichet prévoit qu'en cas de manquement à celles-ci, le président de l'ARDP ou le président du CSMP peut saisir le Premier président de la Cour d'appel de Paris « *afin qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ses obligations, de mettre fin aux manquements et d'en supprimer les effets* ». Cette disposition est étroitement démarquée de l'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication, qui permet au président du CSA de saisir le président de la section du contentieux du Conseil d'État pour faire cesser les manquements aux obligations en matière de régulation audiovisuelle.

Le président du CSMP a fait usage de cette voie de recours pour obtenir l'application par les MLP de la décision n° 2012-05 du 13 septembre 2012 rendue exécutoire par l'ARDP qui a institué un mécanisme de péréquation intercoopératives des surcoûts liés à la distribution des quotidiens (CA Paris, ord., 20 mars 2013, n° 12/19635).

B. – Les autres compétences

563. – Partage des rôles entre l'ARDP et le CSMP. En ce qui concerne les mesures individuelles qui doivent être prises pour faire vivre et évoluer le réseau de distribution, le législateur a attribué compétence à une commission spécialisée du CSMP, composée exclusivement de représentants des éditeurs de presse. Ni l'ARDP ni l'assemblée des membres du CSMP n'interviennent dans ce domaine. En revanche, dans les autres domaines, le législateur a prévu une

répartition des rôles entre l'ARDP et le CSMP : soit l'ARDP donne un avis sur la manière dont le CSMP exerce sa mission en matière de contrôle de la gestion des messageries, soit l'ARDP et le CSMP se voient reconnaître une faculté identique de saisir pour avis l'Autorité de la concurrence.

564. – Agrément des dépositaires et des points de vente par la Commission du réseau. L'article 18-6 (6°) de la loi Bichet prévoit que le CSMP « *délègue, dans des conditions fixées par son règlement intérieur, à une commission spécialisée composée d'éditeurs le soin de décider, selon des critères objectifs et non discriminatoires définis dans un cahier des charges, de l'implantation des points de vente de presse, des nominations et des mutations de dépositaires centraux de presse, avec ou sans modification de la zone de chalandise* ». Le législateur a entendu consacrer ainsi la maîtrise des éditeurs de presse sur leur réseau de distribution en réservant les décisions d'agrément des dépositaires et des diffuseurs à une commission où ils sont seuls représentés.

L'article 9 du règlement intérieur du CSMP définit de manière très détaillée l'organisation et le fonctionnement de cette commission spécialisée, dénommée Commission du réseau (CDR). Celle-ci comprend treize membres, choisis pour leur expertise parmi les éditeurs représentatifs du pluralisme de la presse. Le président du CSMP dresse leur liste après consultation des conseils d'administration des sociétés coopératives de messageries de presse et la soumet à l'approbation de l'assemblée du CSMP. Leur mandat est de deux ans. Il est renouvelable. Bien que les textes ne l'imposent pas formellement, l'usage est que les éditeurs soient représentés à la CDR par des personnes distinctes de celles qui siègent à l'assemblée du CSMP.

La CDR examine les propositions qui lui sont adressées par les messageries, les dépositaires ou les diffuseurs (pour ces derniers, par l'intermédiaire d'une messagerie ou d'un dépositaire). Ces propositions sont publiées sur le site Internet du CSMP avec la date à laquelle la CDR les examinera. Toute personne intéressée peut transmettre des observations.

La CDR donne (ou refuse) son agrément au vu des critères énoncés à l'article 9.6.5 du règlement intérieur du CSMP. Elle doit faire application de ces critères « *de manière objective, non discriminatoire, proportionnée aux nécessités d'une organisation efficace et durable du réseau de distribution de la presse, compte tenu des spécificités de ce produit et de l'objectif d'une distribution large de la presse dans l'ensemble de ses composantes* » (Règl. intérieur, art. 9.6.6). Elle doit aussi faire application des orientations et schémas directeurs adoptés par le CSMP et rendus exécutoires par l'ARDP. En particulier, la CDR doit veiller à ce que soient atteints les objectifs de restructuration du niveau 2 définis par la décision du CSMP n° 2012-04 du 26 juillet 2012 fixant le schéma directeur des dépositaires centraux de presse pour la période 2012-2015. Le président de la CDR a d'ailleurs établi des rapports d'étape sur la mise en œuvre de ce processus de restructuration, qui ont été publiés sur le site Internet du CSMP. À la suite du premier de ces rapports, le CSMP a adopté, le 3 octobre 2013, la décision n° 2013-05 précisant les

modalités de mise en œuvre des décisions de la CDR, qui a été rendue exécutoire par l'ARDP le 31 octobre 2013.

Sauf lorsqu'elle agréé sans réserve la proposition qui lui est soumise, la CDR doit assortir ses décisions d'une motivation (Règl. intérieur, art. 9.7.3). Celles-ci sont publiées sur le site Internet du CSMP et font l'objet d'une notification à tous les acteurs du réseau intéressés (CSMP, déc. n° 2013-05, § 2). Elles doivent être mises en œuvre dans un délai de six mois à compter de leur adoption par la CDR, faute de quoi elles sont frappées de caducité (CSMP, déc. n° 2013-05, § 4). Il est cependant possible d'obtenir, sur demande motivée, une prorogation de six mois de la validité de la décision.

565. – Contrôle de la gestion des messageries et droit d'opposition.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut (V. *supra*, n° 533), la loi Bichet a prévu dès 1947 que le CSMP assurait le contrôle comptable des messageries de presse par l'intermédiaire de son secrétariat permanent (loi Bichet, art. 16) et pouvait désigner des « commissaires » ayant pouvoir de s'opposer à toute décision des messageries susceptible d'altérer leur caractère coopératif ou de compromettre leur équilibre financier (loi Bichet, ancien art. 21). La loi du 20 juillet 2011 a confirmé ces compétences tout en modifiant les modalités de leur exercice.

Le 10° de l'article 18-6 nouveau de la loi Bichet renvoie aux dispositions inchangées de l'article 16 concernant le contrôle comptable des messageries. Il précise que dans l'exercice de cette mission, le CSMP doit s'assurer en particulier que les messageries qui distribuent des quotidiens d'information politique et générale « opèrent une distinction claire, le cas échéant dans le cadre d'une comptabilité par branche, entre la distribution de ces quotidiens et celle des autres publications ». Il ajoute enfin que les messageries doivent transmettre au CSMP « tous les documents utiles à cette fin (...) sans délai après leur approbation par leur assemblée générale » et lui donner accès à leurs comptes prévisionnels.

Le 11° de l'article 18-6 de la loi confirme le droit de veto du CSMP sur les décisions des messageries de presse susceptibles d'altérer leur caractère coopératif ou de compromettre leur équilibre financier. Toutefois ce droit d'opposition a été transféré à l'assemblée des membres du CSMP, ce qui peut paraître curieux dans la mesure où celle-ci comprend des représentants des messageries. Pour éviter le risque de conflit d'intérêts dans la mise en œuvre de cette prérogative, le règlement intérieur du CSMP (loi Bichet, art. 12.3.2) a prévu que l'assemblée du CSMP ne peut être saisie d'une proposition tendant à faire jouer le droit d'opposition que si la Commission du suivi de la situation économique et financière des messageries (CSSEFM) l'a préalablement recommandé. On a vu ci-dessus (V. *supra*, n° 543) que la composition de cette commission a été fixée de manière à éviter tout risque de conflit d'intérêts par rapport aux messageries. Ajoutons que le 11° de l'article 18-6 de la loi Bichet permet au commissaire du gouvernement auprès du CSMP de mettre son veto à l'utilisation de ce droit (V. *supra*, n° 542). Toutes les garanties sont réunies

pour prévenir l'instrumentalisation de ce pouvoir par les professionnels siégeant à l'assemblée du CSMP.

Afin d'être à même d'exercer sa mission de contrôle de la gestion des messageries et d'avoir connaissance des actes pris par celles-ci, pour pouvoir s'y opposer le cas échéant, le CSMP a adopté le 28 juin 2012 une décision n° 2012-02 précisant les documents et informations que les messageries doivent lui transmettre et les modalités de cette transmission. L'ARDP a rendu cette décision exécutoire le 6 juillet 2012.

566. – Avis de l'ARDP sur le contrôle exercé par le CSMP sur la gestion des messageries. L'article 18-15 de la loi Bichet fait obligation à l'ARDP de formuler, avant la fin du premier semestre de chaque année, un avis sur l'exécution par le CSMP de sa mission de contrôle de la gestion des messageries et de l'éventuelle mise en œuvre de son droit d'opposition. Pour ce faire l'ARDP peut demander au CSMP et aux messageries de lui adresser tous les documents utiles à cette fin. Elle peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer utilement à son information. Ces avis sont publiés sur le site Internet de l'ARDP.

567. – Contrôle de l'ARDP sur les barèmes des messageries. Dans sa version initiale, l'article 12 de la loi Bichet prévoyait que l'adoption des barèmes tarifaires d'une coopérative de messagerie de presse relevait de la compétence exclusive de l'assemblée générale des éditeurs membres de cette coopérative. Cet article posait un principe d'unicité du barème : un même tarif doit s'appliquer à tous les éditeurs pour une prestation similaire fournie par la messagerie.

La loi du 20 juillet 2011 n'a pas modifié cet article mais l'a complété par un article 18-16 chargeant l'ARDP de rendre un avis annuel sur « l'évolution des conditions tarifaires des sociétés coopératives de messageries de presse », après consultation de toute autre personne dont l'Autorité aura jugé l'audition utile.

Dans le texte initial de la proposition de loi déposée par M. Jacques Legendre, il était prévu que cet avis serait formulé par le CSMP. Le rapporteur du Sénat a cependant fait valoir qu'il pouvait être problématique « de laisser le soin à une instance de régulation professionnelle, au sein de laquelle seraient représentées les deux principales messageries en concurrence (...) de formuler un avis sur l'évolution de leurs tarifs ». C'est pourquoi cette compétence a été transférée à l'ARDP (Rapp. Sénat n° 474, fait au nom de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, déposé le 27 avril 2011, p. 63, M. D. Assouline).

Dans le premier avis qu'elle a rendu sur ce sujet, en date du 19 juillet 2012, l'ARDP a relevé que : « La structure des barèmes a connu des évolutions multiples ces dernières années qui ont rendu l'ensemble du dispositif peu lisible et peu efficient. En effet, les barèmes affichés ne reflètent plus la réalité des conditions consenties aux éditeurs, compte tenu des pratiques commerciales constatées au sein de la filière, notamment celles favorisant la fidélisation des clients ou le changement de messagerie. Il en découle un écart significatif avec

DICTIONNAIRE DES REGULATIONS

Paru le 4 décembre 2015

Ouvrage collectif sous la direction de Michel Bazex, Christophe Le Berre, Gabriel Eckert, Bertrand du Marais, Régis Lanneau & Arnaud Sée
Lexis Nexis Editeur

les principes coopératifs issus de la loi du 2 avril 1947, notamment le principe d'unicité du barème posé par l'article 12 de cette loi ». L'Autorité a donc recommandé que « les modalités de détermination et d'application des barèmes fassent l'objet d'un examen approfondi de la part du CSMP. »

A la suite de cette recommandation, le CSMP a demandé à un cabinet d'audit de réaliser une étude, dont les conclusions ont été rendues publiques en juin 2014. Cette étude a confirmé et explicité les critiques formulées par l'ARDP relativement à la complexité des grilles tarifaires des messageries et au manque de précision dans la définition des prestations fournies pour un prix donné dont il découlait une insuffisante corrélation entre les prix et les coûts sous-jacents.

Dans son avis du 23 juillet 2014, l'ARDP estimait ainsi nécessaire d'engager une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés sur une évolution des pratiques tarifaires « *en vue d'adopter prochainement des mesures concrètes de nature à améliorer la transparence des barèmes pratiqués et à contribuer à un meilleur équilibre financier de l'ensemble de la filière* ».

Fort de ces constats, le législateur a décidé, en 2015, de renforcer le dispositif de régulation sur les tarifs des messageries de presse. Considérant que « *la structure inefficente des barèmes est liée au principe même de l'organisation des messageries (...), dans lesquelles les éditeurs de presse sont à la fois actionnaires (...) et clients* », l'Assemblée nationale a posé le principe d'une « *homologation par un acteur extérieur (...) afin de faire prévaloir l'intérêt de la messagerie, et donc de l'ensemble des éditeurs, sur l'intérêt particulier de chacun des éditeurs considéré séparément* » (Rapp. AN n° 2442, fait au nom de la Commission des Affaires Culturelles et de l'Éducation, déposé le 10 décembre 2014, par M. Michel Françaix). Les députés avaient initialement voté un dispositif assez complexe dans lequel le CSMP aurait homologué les barèmes en première instance et aurait dû ensuite faire valider cette homologation par l'ARDP. Le Sénat a heureusement simplifié ce schéma. Il aurait été en effet problématique, au regard du droit européen de la concurrence, de conférer à un organisme, dans lequel siègent les présidents et directeurs des messageries concurrentes, Presstalis et MLP, le pouvoir d'homologuer leurs tarifs respectifs. Le Sénat a donc confié directement à l'ARDP la compétence d'homologation des barèmes après que ceux-ci auront été approuvés par les assemblées générales des coopératives. Il a cependant prévu que, préalablement à la décision d'homologation, le président du CSMP transmettra à l'ARDP un avis relatif aux barèmes proposés. Pour élaborer cet avis le président du CSMP pourra « *s'appuyer sur sa commission de suivi économique et financière, exempte de représentants de la presse et du système de distribution, qui apporte déjà un soutien technique à l'ARDP dans le cadre de la formulation de son avis annuel sur les tarifs* » (Rapp. Sénat n° 258, fait au nom de la Commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, déposé le 28 janvier 2015, par M. P. Bonnacarrère).

L'ARDP pourra refuser d'homologuer les barèmes si elle estime que ceux-ci ne respectent pas les principes énoncés par le législateur dans la nouvelle rédaction de l'article 12 de la loi Bichet. Il s'agit 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* », dont la mise en œuvre doit permettre « *d'assurer l'égalité des éditeurs face au système de distribution grâce à une gestion démocratique, efficiente et désintéressée des moyens mis en commun* » et permettre également « *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* ».

En cas de refus d'homologation par l'ARDP, de nouveaux barèmes devront lui être transmis en tenant compte des motifs qui l'auront conduite à ce refus. A défaut d'avoir reçu une nouvelle proposition dans le délai d'un mois, l'Autorité déterminera elle-même les barèmes applicables.

568. – Faculté de saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence. Le président du CSMP et le président de l'ARDP peuvent chacun demander l'avis de l'Autorité de la concurrence sur toute question relevant de la compétence de celle-ci.

Les présidents des deux organes ont déjà fait usage de cette faculté puisque chacun d'eux a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis sur la possibilité de prendre en compte les « surcoûts historiques » dans l'assiette des charges donnant lieu à péréquation entre les sociétés coopératives de messageries de presse. En réponse à cette demande, l'Autorité de la concurrence, après avoir constaté que le mécanisme de péréquation tel que défini par la décision n° 2012-05 du CSMP rendue exécutoire par l'ARDP n'induisait pas en principe d'effet anticoncurrentiel (§ 33), a conclu qu'en revanche, « *l'inclusion des surcoûts historiques dans [ce] mécanisme (...) ne repose[rait] sur aucune justification d'efficacité économique pouvant être mis en balance avec les effets anticoncurrentiels indiscutables qu'elle créerait entre messageries* » (Aut. conc., avis n° 12-A-25, 21 déc. 2012, § 50).

569. – Recours juridictionnels contre les décisions à caractère individuel du CSMP. L'article 18-13 de la loi Bichet, issu de la loi du 20 juillet 2011, disposait initialement que les recours contre les décisions à caractère individuel prises par le CSMP pourraient être portés « *en fonction de leur objet, soit devant tribunal de grande instance, soit devant le tribunal de commerce territorialement compétents* ». Cette formulation était surprenante dans la mesure où l'on ne comprend guère comment les actes du CSMP, qui n'a pas la qualité de commerçant et n'a pas d'activité commerciale, pouvaient relever de la juridiction consulaire. Le décret n° 2012-373 du 16 mars 2012, pris pour l'application des articles 18-12 et 18-13 de la loi Bichet, n'était guère plus disert puisque son article 23 se bornait à indiquer que le délai de recours contre les décisions à caractère individuel du CSMP « *est, pour les personnes visées par*

ces actes, d'un mois à compter de leur notification et, pour les tiers, d'un mois à compter de leur mise en ligne sur une partie librement accessible du site Internet du Conseil ».

La loi du 17 avril 2015 a heureusement mis fin à cette bizarrerie juridique en unifiant le contentieux des décisions unilatérales individuelles prises par le CSMP au profit de la Cour d'appel de Paris. Elle a également précisé que les recours n'ont pas d'effet suspensif mais peuvent être assortis d'une demande de sursis à exécution dans des conditions alignées sur la procédure de sursis des décisions de portée générale rendues exécutoires par l'ARDP (V. *supra*, n° 561).

C. – Le règlement des litiges entre les acteurs du système de distribution

570. – Partage des rôles entre l'ARDP et le CSMP. Les articles 18-11 et 18-12 de la loi Bichet organisent une procédure de règlement des différends entre acteurs du système de distribution de la presse en deux phases : une phase de conciliation devant le CSMP, préalable obligatoire à toute action contentieuse, et, en cas d'échec de la conciliation, une phase dans laquelle le litige sera tranché par l'ARDP. Ce mécanisme spécifique de résolution des contentieux répond à une préconisation du *Livre vert des États généraux de la presse écrite*, relayée par le rapport de M. Bruno Lasserre.

571. – Conciliation préalable obligatoire devant le CSMP. Aux termes de l'article 18-11 de la loi Bichet, « *tout différend relatif au fonctionnement des sociétés coopératives de messageries de presse, des sociétés commerciales de messageries de presse, à l'organisation et au fonctionnement du réseau de distribution de la presse et à l'exécution des contrats des agents de la vente de presse doit être soumis, avant tout recours contentieux, à une procédure de conciliation devant le CSMP* ».

Les modalités de cette conciliation sont fixées par l'article 10 du règlement intérieur du Conseil. Celui-ci prévoit que, lorsque le président du CSMP est saisi d'une demande de conciliation, il désigne une personnalité qualifiée pour mener à bien cette mission. Les rapports publics annuels du CSMP montrent que le président du Conseil supérieur a généralement désigné des magistrats de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraires, pour assurer ces missions de conciliation.

La durée minimale de la procédure de conciliation est fixée à deux mois par l'article 18-12 de la loi. Passé ce délai, les parties, si elles ne sont pas toutes d'accord pour poursuivre la conciliation, peuvent saisir l'ARDP ou, le cas échéant, se tourner vers les tribunaux.

572. – Homologation des règlements amiables par l'ARDP. Lorsque les parties parviennent à un accord dans le cadre de la procédure de conciliation, elles peuvent en demander la reconnaissance par l'ARDP, en application de l'article 18-11 (2^e al.) de la loi Bichet. Le rapport public du CSMP de juin 2013

indique ainsi que les parties à une procédure de conciliation qui étaient parvenues à un accord ont demandé à l'ARDP d'homologuer celui-ci.

573. – Résolution des différends non conciliés. Tout différend qui n'a pu faire l'objet d'un règlement amiable dans le cadre de la procédure de conciliation devant le CSMP peut être soumis par l'une des parties à l'ARDP ou à la juridiction compétente. Les parties à la procédure de conciliation doivent lancer leur action dans le délai d'un mois à compter de l'échec de la conciliation. Si aucune des parties ne saisit l'ARDP ou une juridiction dans ce délai, l'article 18-12 (I) de la loi Bichet prévoit que le président du CSMP peut prendre lui-même l'initiative de saisir l'ARDP pour qu'elle tranche le différend non concilié.

La partie qui entend soumettre le différend à l'ARDP doit en informer le secrétariat permanent, du CSMP (CSMP, Règl. intérieur, art. 10.5.5). De même, si une partie entend porter le différend non concilié devant une juridiction, elle doit transmettre au secrétariat permanent une copie de l'acte par lequel elle a valablement saisi la juridiction (D. n° 2012-373, 16 mars 2012, art. 3 et CSMP, Règl. intérieur, art. 10.5.6). Si, dans le délai d'un mois, le secrétariat permanent n'a reçu aucune notification, il en avertit le président du CSMP afin que celui-ci puisse, s'il le souhaite, saisir lui-même l'ARDP (CSMP, Règl. intérieur, art. 10.5.7).

574. – Règlement des différends par l'ARDP. Aux termes de l'article 18-12 (I) de la loi Bichet, l'ARDP doit se prononcer dans un délai de deux mois, qu'elle peut porter à quatre mois si elle l'estime utile, après avoir diligenté, si nécessaire, une enquête et mis les parties à même de présenter leurs observations. Dans le respect des secrets protégés par la loi, elle peut entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile au règlement du différend.

La procédure suivie devant l'ARDP est précisée aux articles 1^{er} à 9 du décret n° 2012-373 du 16 mars 2012, lesquels renvoient au règlement intérieur de l'Autorité le soin de compléter les règles qu'ils édictent. L'article 6 du décret permet au président de l'ARDP de rejeter sans instruction les demandes manifestement irrecevables ou infondées. L'article 7 du décret dispose que les séances au cours desquelles l'ARDP examine un différend sont publiques sauf demande de l'ensemble des parties. Si la demande n'émane pas de toutes les parties, l'Autorité décide s'il y a lieu de tenir une séance non publique si elle estime que les circonstances le justifient. Si un rapporteur a été désigné pour instruire l'affaire, il présente en séance les moyens et les conclusions des parties et formule un avis, mais ne prend pas part au délibéré.

L'article 18-12 (I) de la loi rappelle que, pour trancher le différend, l'ARDP se prononce au regard des règles et principes énoncés dans la loi Bichet et qu'elle doit également prendre en considération les décisions du CSMP qu'elle a rendues exécutoires.

Si les faits à l'origine du différend sont susceptibles de constituer des pratiques anticoncurrentielles, l'ARDP doit saisir l'Autorité de la concurrence et le délai qui lui est imparti pour se prononcer est alors suspendu jusqu'à ce que

l'Autorité de la concurrence se soit prononcée sur sa compétence. Si l'Autorité de la concurrence s'estime compétente, l'ARDP est dessaisie.

La décision de l'ARDP est motivée et précise les conditions de règlement du différend. Elle est notifiée aux parties et rendue publique sous réserve des secrets protégés par la loi.

En cas de méconnaissance de la décision par une des parties au différend, le président de l'ARDP peut demander en justice qu'il soit ordonné à celle-ci de s'y conformer. L'article 18-12 (I) de la loi indique que la demande est portée « *en fonction de l'objet du différend, soit devant le président du tribunal de grande instance de Paris, soit devant le président du tribunal de commerce de Paris* » qui statue en référé et dont l'ordonnance est immédiatement exécutoire. On peut ne pas être convaincu par cette compétence alternative qui risque de compliquer la tâche du président de l'ARDP. Sans doute aurait-il été plus simple de prévoir une saisine du Premier président de la Cour d'appel de Paris, comme pour les actions tendant à faire respecter les décisions du CSMP rendues exécutoires par l'ARDP (V. *supra*, n° 562), et ce d'autant que le législateur a confié à la Cour d'appel de Paris l'examen des recours contre les décisions de l'ARDP tranchant un différend. Étonnamment, la loi du 17 avril 2015 n'a pas modifié cette disposition, alors même qu'elle a unifié au profit de la Cour d'appel de Paris le régime des recours contre les décisions de l'ARDP et du CSMP.

575. – Recours contre les décisions de l'ARDP. Aux termes de l'article 18-12 (II) de la loi Bichet, les décisions de l'ARDP tranchant un litige entre acteurs de la distribution peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation devant la Cour d'appel de Paris, dans un délai d'un mois à compter de leur notification selon les règles de procédure fixées aux articles 10 à 15 du décret n° 2012-273 du 16 mars 2012.

Le recours n'est pas suspensif. Toutefois, le premier président de la cour d'appel, saisi par simple requête (D. n° 2012-373, 16 mars 2012, art. 14), peut ordonner le sursis à exécution de la décision si celle-ci est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est survenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité.

Les pourvois en cassation contre les arrêts de la Cour d'appel statuant sur les recours contre les décisions de l'ARDP tranchant des différends, doivent être formés dans le délai d'un mois suivant leur notification.

Bibliographie

(Tous ces documents sont disponibles sur Internet, la plupart sur le site www.csmpresse.fr).

DICTIONNAIRE DES REGULATIONS

Paru le 4 décembre 2015

Ouvrage collectif sous la direction de Michel Bazex, Christophe Le Berre, Gabriel Eckert, Bertrand du Marais, Régis Lanneau & Arnaud Sée

Lexis Nexis Editeur

– D. Assouline, *Rapport sur la proposition de loi relative à la régulation du système de distribution de la presse*, fait au nom de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, Rapp. Sénat n° 474, avr. 2011.

– F. Auvigne, C. Berthaud et V. Menuet, *La situation de la presse quotidienne dans quatre pays européens : Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Suède*, nov. 2008.

– P.-C. Baguet, *Rapport sur la proposition de loi relative à la régulation du système de distribution de la presse*, fait au nom de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, Rapp. AN n° 3601, juin 2011.

– M. Balluteau, *Rapport relatif à l'implantation des kiosques à journaux*, juill. 2009.

– J.-C. Hassan, *La distribution de la presse écrite en France : la voie étroite d'une réforme nécessaire, pour la pérennisation d'une solidarité profitable à tous*, rapport au ministre de la Culture et de la Communication, janv. 2000.

– B. Lasserre, *Propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse*, rapport au Président de la République, juill. 2009.

– B. Mettling et D. Lubek, *Rapport relatif à la situation de Presstalis (ex-NMPP)*, mars 2010.

– M. Muller, *Garantir le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne pour assurer son avenir*, rapport au Conseil économique et social, juill. 2005.

– B. Spitz, B. Frappat, A. de Puyfontaine, B. Patino et F. Dufour, *Livre vert – États généraux de la presse écrite*, janv. 2009.