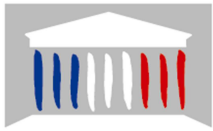


N° 2142

———

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *relatif à la* **modernisation** *de la* **distribution** *de la* **presse**,

PAR M. LAURENT GARCIA,

Député.

———

Voir les numéros :

Sénat : **451**, **501**, **502**, T.A. **106** (2018-2019).

Assemblée nationale : **1978**.

SOMMAIRE

___

Pages

AVANT-PROPOS 5

SYNTHÈSE 9

I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT 9

1. La rénovation du système de distribution de la presse imprimée 9

2. Les prémices d'un encadrement de la diffusion numérique de la presse 11

3. L'ARCEP, nouveau régulateur de la distribution de la presse 12

II. LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION 13

1. Clarifier la notion de « parties intéressées » aux négociations pour la distribution de titres de presse dits « hors CPPAP » (article 1er) 13

2. Préciser la nature du schéma territorial publié par l'ARCEP (article 1er) 14

3. Modifier la portée de l'avis du maire sur l'implantation des points de vente de presse (article 1er) 14

COMMENTAIRES DES ARTICLES 15

Article 1er (alinéas 1er à 14) : Liberté de la distribution de la presse sous réserve de l'obligation de créer ou rejoindre une société coopérative en cas de distribution groupée 15

Article 1er (alinéas 15 à 21) : Définition de la presse d'information politique et générale et règles d'accès des différentes catégories de presse au réseau de distribution de la presse 21

Article 1er (alinéas 22 à 40) : Régime des sociétés coopératives de groupage de presse 28

Article 1er (alinéas 41 à 47) : Régime des sociétés agréées de distribution de la presse 33

Article 1er (alinéas 48 à 51) : Régime du réseau des points de vente 37

Article 1er (alinéas 52 à 57) : Diffusion numérique de la presse 38

Article 1er (alinéas 58 à 110) : Régulation de la distribution de la presse confiée à l'ARCEP 42

Article 1er (alinéas 111 à 123) : Missions de la commission du réseau de la diffusion de la presse et application des dispositions de la loi 58

Article 2 : Coordinations avec le code des postes et des communications électroniques ... 59

Article 2 bis *(nouveau)* : Coordinations avec le code des postes et des communications électroniques ... 61

Article 3 : Coordination avec le code de la justice administrative ... 61

Article 3 bis *(nouveau)* : Coordinations avec le code général des collectivités territoriales ... 62

Article 4 : Coordination avec le code général des impôts ... 62

Article 5 : Coordination avec le code de la consommation ... 63

Article 5 bis *(nouveau)* : Coordination avec la loi du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ... 63

Article 6 : Réforme du statut des vendeurs-colporteurs de presse ... 64

Article 7 : Dispositions transitoires pour la régulation de la distribution de la presse ... 68

Article 8 : Dispositions transitoires pour les sociétés agréées de distribution de la presse. 70

COMPTE-RENDU DES DÉBATS EN COMMISSION ... 73

Réunion du lundi 15 juillet 2019 à 15 heures ... 73

I. DISCUSSION GÉNÉRALE ... 73

II. EXAMEN DES ARTICLES ... 87

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ... 121

ANNEXE N° 2 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI ... 123

AVANT-PROPOS

L'an dernier, le rapporteur ouvrait le travail d'évaluation de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, qu'il a mené avec Mme la députée George Pau-Langevin, par la formule choisie lors de son audition par Mme Michèle Benbunan, présidente-directrice générale de Presstalis, pour décrire la situation de la distribution de la presse : « ***on est comme des fakirs sur des clous : on a mal mais on ne bouge pas*** » (1).

Le fait est que les choses vont « bouger » – et pas qu'un peu – grâce au présent projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse, qui, tout en préservant les atouts et grands principes de la loi dite « Bichet » du 2 avril 1947 (2), opère **une rénovation et une modernisation en profondeur du système de distribution de la presse, de son organisation et de sa régulation**. De fait, l'inaction serait mortifère pour l'ensemble de la filière.

S'agissant de l'organisation de ce système, le rapport d'évaluation publié l'an dernier a montré à quel point le fait que les entreprises de presse cumulent les qualités d'actionnaire majoritaire et de client des sociétés commerciales auxquelles les sociétés coopératives de messageries de presse confient les opérations de groupage et de distribution avait eu des **effets délétères sur la définition des barèmes de ces sociétés commerciales** – comme Presstalis – et donc sur leur rentabilité (3).

Ce même rapport avait mis en exergue la nécessité de libéraliser de manière effective l'assortiment des titres de presse (4) afin de **désencombrer les linéaires des diffuseurs de presse** d'un nombre conséquent d'invendus et de permettre à ces derniers de renouer avec leur qualité première de « marchands de presse » en leur reconnaissant une certaine latitude pour ajuster leur offre (5).

Au-delà de son organisation, c'est aussi la **régulation – originale, mais complexe et inefficace – qui est en grande partie à l'origine des nombreux maux** dont a souffert le système de distribution de la presse au cours des dernières

---

(1) Rapport d'information n° 861 (XV^e législature) fait, au nom de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, par M. Laurent Garcia et Mme George Pau-Langevin, avril 2018, p. 9. http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i0861/(index)/rapports-information

(2) Loi n° 47-585 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques.

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;?cidTexte=LEGITEXT000006068035

(3) Rapport n° 861 précité, pp. 43 et s.

(4) En dehors presse d'information politique et générale (« IPG »).

(5) Ibidem, *pp. 52 et s.*

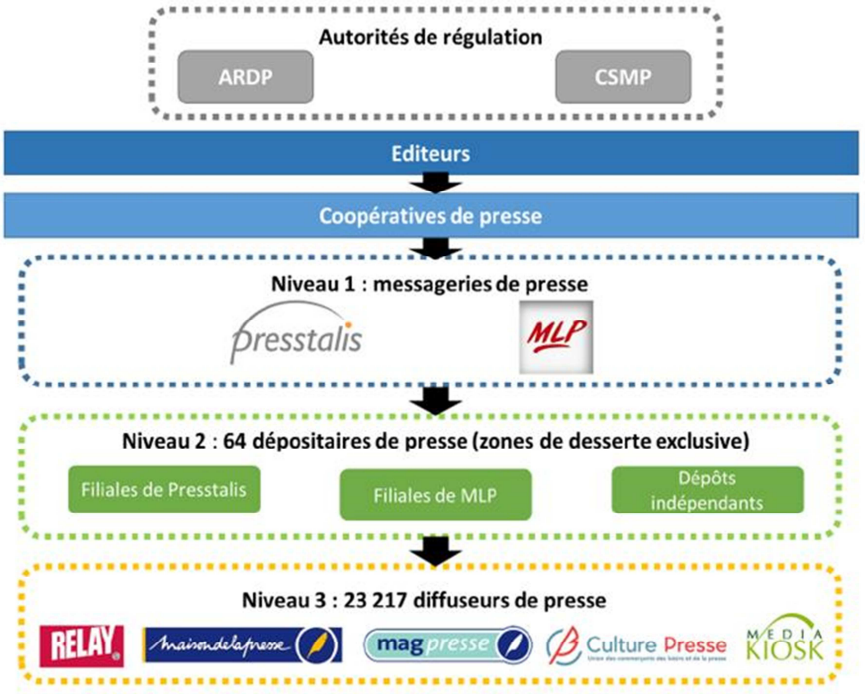
années. L'auto-régulation a montré toutes ses limites : la présence des professionnels à tous les étages a contribué à créer des conflits d'intérêts majeurs qui n'ont pas permis de trouver l'équilibre économique nécessaire à la bonne application des principes fondateurs de la loi Bichet. En témoignent les révélations relatives aux accords privilégiés dont ont bénéficié certains éditeurs, l'homologation, en 2017, de barèmes inadaptés ayant conduit certains éditeurs à changer de messagerie, la lenteur coupable du processus décisionnel en matière de diffusion des titres dans les supérettes ou de libéralisation de l'assortiment, ou encore la **situation financière très problématique de Presstalis, qui fait courir un risque systémique à l'ensemble de la filière**.

Force est de constater que la consanguinité de cette régulation n'a pas été endiguée par la création, en 2011, d'une nouvelle autorité de régulation, par ailleurs dotée de moyens largement insuffisants pour mener à bien ses missions. C'est aujourd'hui toute une filière qui est au bord du gouffre, et un substrat essentiel de la démocratie qui est menacé. La régulation doit donc impérativement changer pour sauvegarder les principes qui assurent à chaque citoyen le libre accès à la presse d'information politique et générale, mais aussi à la presse de la connaissance et du savoir. Car **la liberté d'opinion et d'expression ne saurait être pleine et entière sans un accès réel à une presse pluraliste et diverse**.

Certes, internet assure un accès théorique à toute l'offre numérique disponible, et tous les journaux proposent désormais une version numérisée de leurs titres papier, quand certains ne vivent que sur la toile. Bien qu'un tel usage progresse, il ne concerne pas encore la totalité de la population. Et, de ce ***Far West* numérique qui commence tout juste à être régulé**, des questions nouvelles émergent : selon quels critères le classement est-il opéré ? Ces plateformes, qui se présentent comme neutres, sont-elles exemptes de possibles biais ? Leur fonctionnement peut-il être détourné par ses utilisateurs pour assurer la mise en avant de certains contenus ? Autant de questions auxquelles il est nécessaire de répondre pour s'assurer que le monde numérique tienne bien sa promesse démocratique.

Le présent projet de loi apporte des réponses précises aux problèmes qui traversent aujourd'hui la distribution groupée de la presse, tout en ayant à cœur de garder intacts les grands principes qui sont au fondement de la loi Bichet comme de notre République : la liberté de diffusion de la presse, l'égalité des entreprises de presse dans l'accès au réseau et la fraternité ou la solidarité entre des entreprises de presse réunies au sein de coopératives et appelées à contribuer à la répartition, grâce à un mécanisme de péréquation, des coûts spécifiques induits par la distribution des quotidiens.

ORGANISATION ACTUELLE DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE EN FRANCE



Source : « Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse », Rapport de Marc Schwartz et Fabien Terraillot au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture, juin 2018.

SYNTHÈSE

I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

1. La rénovation du système de distribution de la presse imprimée

Le projet de loi opère une refonte de l'architecture 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 » – sans pour autant en remettre en cause les grands principes : liberté de la diffusion de la presse, recours au statut coopératif en cas de distribution groupée, etc. En effet, ces derniers, très propices au pluralisme et à la liberté d'entreprendre, nous ont été enviés de par le monde et les acteurs de la distribution de la presse y sont, à juste titre, très attachés.

Cependant, si le système de distribution de la presse organisé par la loi Bichet a pu s'avérer vertueux en période d'expansion et d'augmentation continue des volumes distribués, il montre aujourd'hui clairement ses limites en période d'attrition constante du marché de la presse vendue au numéro, sous le triple effet de la progression de la vente par abonnement, du portage et du « virage » numérique. Les difficultés rencontrées par Presstalis en constituent la parfaite illustration.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi modernise le système de distribution de la presse pour l'adapter aux enjeux de notre temps tout en préservant les atouts de son armature actuelle.

Ainsi, celle-ci continuerait de reposer sur trois niveaux. Aux sociétés coopératives de messageries de presse – qui, en théorie, assurent elles-mêmes les opérations de groupage et de distribution des titres édités par leurs associés mais, en pratique, les confient systématiquement à des sociétés commerciales qu'elles détiennent majoritairement – seraient substituées des **sociétés coopératives de groupage de presse** dont le projet de loi détaille les règles de composition, d'actionnariat et de gouvernance, en maintenant le principe égalitaire qui veut qu'indépendamment du volume de sa participation au capital et du nombre de titres qu'il distribue par l'intermédiaire de la société coopérative, chaque associé dispose d'une voix, et d'une seule.

Afin de mettre le droit en cohérence avec les réalités, le projet de loi acte le fait que ces sociétés coopératives de groupage de presse, composées d'entreprises de presse, n'effectueraient pas elles-mêmes les opérations de groupage et de distribution des titres de leurs associés, mais recourraient pour ce

faire aux services de **sociétés agréées de distribution de la presse** – sociétés commerciales dont elles ne seraient pas nécessairement actionnaires majoritaires (voire actionnaires tout court) et dont le projet de loi énonce les conditions d'agrément. Cet agrément serait délivré sur la base d'un cahier des charges dont le contenu et le processus d'élaboration (d'ici 2023) sont définis par le texte, et sur la base d'engagements, comme celui d'assurer une desserte non-discriminatoire des points de vente au sein de la zone géographique couverte par un schéma territorial présenté avec la demande d'agrément.

Enfin, au niveau 3, se trouveraient, comme aujourd'hui, les **diffuseurs de presse** dont le rôle de « marchand » – avec tout ce que cela recouvre en matière d'expertise et d'initiative commerciales – se trouverait valorisé par les nouvelles modalités d'accès au réseau de distribution de la presse dessinées par le projet de loi, et en particulier par la **libéralisation relative de l'assortiment** qu'il opère.

En effet, si le droit inconditionnel d'accès au réseau de distribution de la presse est préservé pour la presse d'information politique et générale (IPG) – dont une définition est gravée dans le marbre de la loi –, ce n'est pas le cas pour les autres catégories de presse.

Le projet de loi prévoit en effet que les titres admis au régime économique de la presse par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) ne pourront être distribués que dans les limites de règles d'assortiment des titres et de détermination des quantités servies fixées par un accord interprofessionnel.

Pour ce qui est des titres non éligibles au régime économique de la presse (presse dite « hors CPPAP »), leur distribution sera organisée au cas par cas, par des conventions qui, négociées de gré à gré par les professionnels, détermineront les références et les quantités servies aux points de vente.

Afin de garantir aux titres « CPPAP hors assortiment » et aux titres « hors CPPAP » une chance d'être distribués, et afin de permettre aux diffuseurs de presse de prendre connaissance de la diversité de l'offre de presse, le Sénat a prévu que ces titres puissent faire l'objet d'une première proposition de distribution auprès des points de vente.

Soucieux de ne pas laisser de côté la distribution par portage, le Gouvernement a enfin eu à cœur d'assouplir le statut juridique des **vendeurs-colporteurs de presse** (VCP) de façon à favoriser leur activité et l'attractivité de celle-ci. Cela passe notamment par la possibilité qui leur est ouverte d'avoir, en sus d'une activité principale de vente de titres de presse, une activité accessoire de distribution (sans vente) de publications de presse (quelles qu'elles soient), tout en conservant leur statut de travailleur indépendant.

2. Les prémices d'un encadrement de la diffusion numérique de la presse

Le projet de loi introduit au sein de la loi Bichet un nouveau titre dédié à la diffusion numérique de la presse. En effet, eu égard à l'importance que prend désormais le numérique dans la diffusion de la presse – qu'il s'agisse des moteurs de recherche, du partage de contenus de presse *via* les réseaux sociaux, des applications des kiosques numériques inclus dans les abonnements téléphoniques ou bien encore des *widgets* [(1)] directement fournis par les constructeurs de téléphonie mobile –, il est nécessaire de transposer à l'univers digital les principes de la distribution de la presse nécessaires au débat démocratique.

C'est la raison pour laquelle les **kiosques numériques** se voient transposer les exigences de diffusion applicables aux titres d'information politique et générale. Ainsi, dès lors qu'ils n'ont pas vocation à diffuser les titres d'un seul éditeur et qu'ils diffusent d'ores et déjà au moins un titre IPG, les kiosques numériques tels qu'*ePresse*, *LeKiosk*, *SFR Presse* et demain, *Apple News* +, seraient tenus de diffuser tous les titres de cette catégorie qui en feraient la demande. Il ne s'agit nullement d'obliger les éditeurs à figurer sur ces sites – des titres comme *Le Monde* ont choisi de ne pas être diffusés par ce biais –, mais de permettre aux éditeurs qui le souhaitent, comme c'est aujourd'hui le cas pour leur diffusion en points de vente physiques, d'accéder à ces services à des conditions techniques et financières raisonnables et non discriminatoires.

Au-delà, le projet de loi poursuit la politique engagée par le Gouvernement en matière de régulation des **opérateurs de plateforme en ligne** en ce qui concerne la diffusion des contenus extraits de titres de presse : après l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information et l'adoption prochaine de la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, le présent projet de loi apporte une nouvelle pierre à l'édifice juridique ayant trait au numérique.

Tout en s'inscrivant dans les limites permises par la directive « e-commerce » [(2)], le projet de loi assure une meilleure information des utilisateurs de ces plateformes quant à l'utilisation de leurs données personnelles dans le référencement ou le classement des contenus extraits de publication de presse qui leur sont proposés. Cette précision complète utilement l'obligation qui leur est déjà faite par l'article L. 111-7 du code de la consommation de délivrer une information claire, loyale et transparente sur leurs modalités de référencement et de classement des contenus. Par ailleurs, afin d'éclairer le grand public comme le régulateur, ces plateformes auraient également l'obligation de publier, chaque année, un détail statistique des consultations de titres de presse opérées par leur entremise.

---

(1) Interface graphique interactive qui permet l'accès direct à des contenus de presse.

(2) Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil 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 (« directive sur le commerce électronique »).

3. L'ARCEP, nouveau régulateur de la distribution de la presse

Le projet de loi entend confier la régulation de la distribution de la presse à un **régulateur reconnu par tous pour ses compétences économiques et juridiques** dans des domaines présentant des enjeux de même nature. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) se verrait ainsi confier les pouvoirs qui appartiennent aujourd'hui au Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

C'est du reste la proposition que formulaient MM. Marc Schwartz et Fabien Terraillot dans le rapport remis au Gouvernement en juin 2018 [(1)]. Constatant que l'existence d'un régulateur spécifique à la distribution de la presse n'avait plus guère de sens eu égard au volume économique représenté par le secteur et que le bicéphalisme institutionnel instauré en 2011 était source de complexité, ils proposaient d'**unifier et de renforcer la régulation en la confiant à l'ARCEP**.

L'autorité, qui deviendrait celle des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, aurait ainsi pour mission de **faire respecter les principes au cœur même de la loi Bichet** : liberté de la distribution de la presse, continuité de la distribution de la presse IPG, solidarité entre les entreprises de presse, neutralité totale du réseau de distribution, couverture large et équilibrée du territoire par le réseau des points de vente.

Elle aurait notamment pour tâche de délivrer, sur la base d'un cahier des charges proposé au pouvoir exécutif et fixé par décret, l'**agrément des sociétés souhaitant assurer la distribution de la presse**. Elle exercerait, dans le cadre du respect de l'agrément ainsi délivré, un contrôle relativement poussé sur ces sociétés, notamment au niveau comptable et financier, afin de s'assurer du caractère raisonnable et non discriminatoire des tarifs proposés aux éditeurs.

C'est également à l'autorité que reviendrait la mission de fixer les **règles de répartition, entre tous les éditeurs recourant à la distribution groupée de leurs titres, du surcoût induit par la distribution des quotidiens**, qui donne toute sa portée au principe de solidarité et, s'agissant notamment de titres de presse IPG, contribue à l'exercice de la démocratie. Elle aurait également pour mission de vérifier que l'accord interprofessionnel relatif à l'assortiment respecte bien les principes énoncés par la loi, et pourrait, le cas échéant, se substituer aux professionnels concernés pour décider seule des règles d'assortiment des titres et des quantités servies aux points de vente.

S'agissant de ces derniers, l'autorité fixerait les règles relatives à leur implantation ainsi que leurs conditions de rémunération. Il appartiendra toutefois à une commission notamment composée d'éditeurs de décider, de façon concrète, de l'**ouverture des points de vente sur le territoire** et d'en gérer les agents.

---

(1) M. Schwartz et F. Terraillot, Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse, *juin 2018.*

Le Sénat a souhaité que l'implantation des points de vente soit soumise à l'avis conforme du maire de la commune concernée ; le rapporteur estime que, si l'avis du maire doit être requis, comme il l'est aujourd'hui dans les faits, il est souhaitable de ne pas alourdir une procédure d'ores et déjà longue et complexe.

Pour mener à bien ces nouvelles missions, le régulateur serait doté de moyens juridiques conséquents. Au-delà d'un **pouvoir de sanction** pouvant notamment conduire au retrait de l'agrément d'une société assurant la distribution de la presse, l'autorité disposerait d'un pouvoir d'information étendu, notamment en ce qui concerne la gestion financière et comptable des sociétés agréées. Elle pourrait également, en cas d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse IPG, prendre les **mesures temporaires qui s'imposent, notamment pour éviter toute déstabilisation** d'une société de distribution ou pour en agréer de nouvelles en urgence. Enfin, mesure indispensable au regard des conflits qui émaillent le secteur, le régulateur serait également doté d'un pouvoir de **règlement des différends**.

Au-delà des moyens juridiques, se pose naturellement la question des moyens humains. Le fait de confier cette régulation à une autorité existante permet assurément de réaliser des économies sur les fonctions support. Mais, même si l'autorité a l'habitude de traiter des questions semblables en matière de transport postal et de télécommunications, il n'en demeure pas moins que la distribution groupée de la presse lui est pour l'heure étrangère et qu'elle devra nécessairement opérer de nouveaux recrutements pour mener ses nouvelles missions à bien.

II. LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

1. Clarifier la notion de « parties intéressées » aux négociations pour la distribution de titres de presse dits « hors CPPAP » (article 1er)

À l'initiative de plusieurs députés du groupe Mouvement Démocrate, dont le rapporteur, la commission a adopté un amendement afin de clarifier la notion de « parties intéressées » aux négociations prévues par le texte pour la distribution de titre de presse dits « hors CPPAP » : il s'agira, d'une part, des entreprises de presse ou de leurs représentants, et, d'autre part, des diffuseurs de presse ou de leurs représentants.

Ainsi, s'ils ne souhaitent pas négocier eux-mêmes, les éditeurs de presse pourront mandater, aux fins de négociation de conventions de gré à gré, aussi bien les sociétés coopératives de groupage de presse que les sociétés agréées de distribution de la presse. De leur côté, les diffuseurs de presse pourront mandater, aux mêmes fins, soit un groupement (tel le groupe NAP) soit un syndicat professionnel (tel Culture Presse).

2. Préciser la nature du schéma territorial publié par l'ARCEP (article 1er)

À l'initiative de plusieurs députés du groupe Mouvement Démocrate, dont le rapporteur, la commission a adopté un amendement tendant à **réintroduire la notion d'« orientation » pour qualifier le schéma territorial devant être publié par l'ARCEP**. En effet, la suppression de cette précision par le Sénat aurait conduit l'agence à déterminer elle-même les zones de couverture de chaque société agréée et à reprendre, en quelque sorte, les compétences de l'actuel CSMP s'agissant de la détermination des zones d'exclusivité territoriale des dépositaires centraux, qui doivent du reste être mentionnés par ledit schéma.

En l'état, le texte modifié par le Sénat apparaissait difficilement compatible avec les observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 4 avril 2019. En effet, si celui-ci n'a pas remis en cause « *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* » (1), il a clairement indiqué qu'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* » (2), au rang desquelles la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle.

3. Modifier la portée de l'avis du maire sur l'implantation des points de vente de presse (article 1er)

À l'initiative du groupe La République en Marche et avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a adopté un amendement tendant à **supprimer le caractère conforme de l'avis du maire de la commune** concernée par une décision d'implantation d'un point de vente de presse.

En effet, il est apparu que la précision apportée par le Sénat en séance publique était **de nature à alourdir de façon excessive un processus décisionnel déjà complexe et relativement lent**. La commission a ainsi considéré que, si l'avis du maire devait être requis afin que la commission du réseau de distribution de la presse soit au fait des enjeux locaux, il était potentiellement contre-productif, à l'heure où il convient de favoriser l'ouverture de tels points de vente, de donner un caractère « bloquant » à l'avis du maire.

---

(1) *Conseil d'État, Avis sur le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse n° 397190, 4 avril 2019, considérant n° 28.*

(2) Op. Cit.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1er (alinéas 1er à 14)

Liberté de la distribution de la presse sous réserve de l'obligation de créer ou rejoindre une société coopérative en cas de distribution groupée

Alinéas adoptés par la commission avec modifications

Les quatorze premiers alinéas de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet de modifier les articles 1er à 3 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, sans pour autant remettre en cause ni le principe de liberté de la distribution de la presse ni l'exception à ce principe qui impose une obligation de créer ou de rejoindre une société coopérative en cas de distribution groupée.

● Depuis plus de soixante-dix ans, l'article 1er de la loi du 2 avril 1947 (1) (dite Bichet, du nom de son auteur, le député Robert Bichet) dispose que « *la diffusion de la presse imprimée est libre* ».

Ce principe de liberté de la distribution de la presse a été énoncé en réaction aux dérives qu'avait pu engendrer le monopole de fait de l'entreprise Hachette sur la diffusion de la presse avant et pendant la Seconde guerre mondiale.

À la Libération, les esprits étaient encore très marqués par les agissements de la « pieuvre verte » qui avait par exemple refusé de distribuer le journal *L'Humanité* dans son réseau et qui avait eu avec l'occupant une attitude « conciliante » que certains présentent comme une forme de collaboration.

Il s'agissait pour le législateur de mettre le système de distribution de la presse à l'abri des ingérences politiques et des puissances financières qui seraient tentées d'exercer un pouvoir de censure.

Afin de garantir aux éditeurs de presse la pleine maîtrise de leurs canaux de distribution (abonnement, portage, vente au numéro, etc.), l'article 1er de la loi Bichet a explicitement prévu 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* ». C'est l'option retenue par la presse régionale et départementale qui, de longue date, distribue ses titres par ses propres moyens.

---

(1) Loi n° 47-585 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques. Voir le lien suivant :
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;?cidTexte=LEGITEXT000006068035

Toutefois, l'article 2 de la loi a introduit un tempérament à ce principe de liberté de distribution de la presse en prévoyant que si des entreprises de presse optent pour une distribution groupée de plusieurs journaux ou publications périodiques (ce qui est le cas de la presse nationale), celle-ci ne pouvait être assurée que par des sociétés coopératives de messageries de presse dont seuls pouvaient être sociétaires les éditeurs de presse recourant à leurs services et où chacun desdits éditeurs sociétaires ne pouvait disposer que d'une seule voix [(1)], quels que soient son poids économique et le nombre de ses titres distribués par ce canal.

• Deux sociétés coopératives de messageries de presse ont émergé pour la distribution des titres nationaux : les Messageries Lyonnaises de Presse (MLP) et les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) – devenues Presstalis en 2009 – étant précisé que seule la seconde de ces deux sociétés distribue l'intégralité des quotidiens nationaux.

Ces sociétés coopératives de messageries de presse constituent aujourd'hui le niveau 1 d'un système de distribution de la presse imprimée qui en comprend trois.

En effet, une fois les opérations de groupage des titres réalisées, ceux-ci sont diffusés dans un réseau de **dépositaires centraux de presse** qui constituent le **niveau 2** et qui sont assimilables à des grossistes bénéficiant d'une exclusivité territoriale (ou « zone de chalandise ») pour distribuer les titres qui leur sont confiés, à l'exception de la zone parisienne où la distribution est assurée concomitamment par les dépôts de Presstalis et des MLP.

Ces « grossistes » du niveau 2 acheminent les titres jusqu'aux **diffuseurs de presse du niveau 3** – détaillants souvent connus sous la dénomination de « marchands de journaux », qui reçoivent les titres de presse des dépositaires avant de les vendre aux clients finaux dans différents points de vente.

Concrètement, la répartition des publications vers le réseau de vente passe par leur identification au niveau 1 (sur le plan formel et sur le plan commercial : format, poids, paquetage, prix de vente…), l'enregistrement dans le système d'information de ces données ainsi que du plan de répartition par points de vente selon l'assiette de distribution déterminée par l'éditeur de presse. Le transport est organisé depuis le dépôt central de la messagerie vers les dépôts régionaux de niveau 2 qui assurent pour leur part la répartition aux points de vente de niveau 3. Lors de la relève de la publication, généralement à la parution du numéro suivant, le flux retour des invendus s'opère dans l'autre sens. Le trafic des navettes de transport entre les différents points de la chaîne est permanent.

Il faut préciser que jusqu'à la date de la vente au lecteur, l'éditeur est réputé être resté propriétaire des titres qui sont simplement confiés à des

(1) Article 10 de la loi du 2 avril 1947.

commissionnaires chargés, contre rémunération, de les transporter puis de les vendre pour son compte.

Il en résulte qu'outre leur activité logistique, les dépositaires et les messageries ont un rôle de collecteur de fonds : les premiers sont en effet chargés de recueillir auprès des diffuseurs de presse (et les secondes auprès des dépositaires) le produit de la vente des titres distribués et de le reverser aux messageries (pour les premiers) et aux éditeurs de presse (pour les secondes), après prélèvement d'une commission.

Les acteurs de la distribution de la presse agissent alors en tant que commissionnaires « ducroire », c'est-à-dire qu'ils garantissent aux éditeurs de presse que la totalité du produit de la vente des produits de presse écoulés par les diffuseurs de presse (niveau 3) va leur être reversée, même en cas de défaillance de ces derniers.

Ce système de distribution de la presse a permis à tout éditeur, quelle que soit sa taille, d'accéder à la distribution, ce qui a favorisé une réelle diversité de l'offre de presse et nourri un véritable pluralisme. Dans d'autres pays qui, comme le Royaume-Uni ou la Suisse, ont adopté un système non-coopératif, l'accès à la distribution de la presse est plus coûteux et difficile pour les éditeurs qui doivent en effet négocier au cas par cas les conditions commerciales de leur distribution, avec un risque d'éviction des plus petits d'entre eux.

• **L'article 1er du présent projet de loi n'entend donc pas en remettre en cause – mais bien au contraire réaffirmer – les grands principes de la loi Bichet que sont la liberté de la diffusion de la presse et le recours à des sociétés coopératives en cas de distribution groupée** – principes qui nous ont longtemps été enviés dans le monde entier.

Le ***a)*** **du 1° de l'article 1er** précité modifie l'**article 1er de la loi Bichet** afin d'énoncer que c'est la diffusion de l'ensemble de la presse (et pas seulement de la presse « imprimée ») qui est libre.

Le ***b)*** **de ce même 1°** supprime le second alinéa de l'article 1er de la loi Bichet qui dispose 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* ».

Il ne s'agit pas de faire disparaître ce principe de liberté de la distribution de la presse, mais de l'énoncer désormais à l'article 3 de la loi Bichet qui est intégralement réécrit par le 3° de l'article 1er du présent projet de loi.

Le **2° de ce même article 1er** opère une refonte de l'architecture de la loi Bichet qui comporte aujourd'hui deux titres : le premier consacré au « statut des sociétés coopératives de messageries de presse », et le second dédié à la régulation bicéphale de la distribution de la presse, c'est-à-dire à l'Autorité de régulation de

la distribution de la presse (ARDP) et au Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP).

Il s'agit d'organiser désormais un découpage de cette loi en trois titres : le premier serait consacré à « la distribution de la presse imprimée », le deuxième à « la diffusion numérique de la presse » [(1)], et le troisième à « la régulation de la distribution de la presse » [(2)].

Le nouveau titre I[er] de la loi Bichet comporterait quatre chapitres : le premier énoncerait des « dispositions générales », le deuxième fixerait des règles pour « le groupage par des coopératives », le troisième traiterait de « la distribution groupée par des sociétés agréées » et le quatrième régirait « la diffusion de la presse imprimée ».

● Au sein des « dispositions générales » du chapitre I[er] du nouveau titre I[er] de la loi Bichet figurent quatre articles, numérotés de 2 à 5, qui sont intégralement réécrits par le **3° de l'article 1[er] du présent projet de loi**.

Ce 3° propose en effet une **nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi Bichet** qui, en l'état, dispose que, sous réserve de la distribution des exemplaires destinés aux abonnés, « *le groupage et la distribution de plusieurs journaux et publications périodiques ne peuvent être assurés que par des sociétés coopératives de messageries de presse soumises aux dispositions de la présente loi* ».

Il est proposé de substituer à ces dispositions une définition des « journaux et publications périodiques » dont la loi Bichet faisait jusqu'ici abondamment mention sans jamais préciser ce que la notion recouvrait.

Il est désormais clairement explicité que cette notion s'entend des « publications de presse » telles qu'elles sont définies par la loi n° 86-897 du 1[er] août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, c'est-à-dire de « *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* ».

D'après le rapporteur du projet de loi au Sénat, M. Michel Laugier, « *cette définition est considérée comme la plus large possible pour la presse* » et permet notamment d'intégrer dans la notion de « presse » des publications jusqu'à présent regardées comme étant « hors presse », telles que certaines encyclopédies [(3)].

Le 3° de l'article 1[er] du présent projet de loi propose également une **nouvelle rédaction de l'article 3 de la loi Bichet**.

---

(1) Voir les alinéas 49 à 53 de l'article 1[er] du présent projet de loi.

(2) Voir les alinéas 54 à 119 de l'article 1[er] du présent projet de loi.

(3) Rapport n° 501 (session ordinaire 2018-2019) fait, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse, par le sénateur Michel Laugier, p. 52.

Les dispositions qui figurent actuellement à cet article 3 et qui appliquent aux sociétés coopératives de messageries de presse les règles du code de commerce en matière de capital variable sont déplacées à l'article 6 de la loi Bichet par le 5° de l'article 1er du présent projet de loi.

L'article 3 de la loi Bichet étant ainsi allégé de ses dispositions actuelles, le 3° de l'article 1er du présent projet de loi prévoit d'y insérer le rappel du principe de liberté de la distribution de la presse et de l'exception à ce principe qui contraint à recourir au statut coopératif en cas de distribution groupée.

Ainsi, les dispositions du second alinéa de l'article 1er de la loi Bichet qui prévoient 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* » sont déplacées au **premier alinéa de ce « nouvel » article 3**. Une seule modification est opérée à cette occasion : par souci de « modernisation » légistique, les moyens de la distribution de la presse seraient désormais qualifiés d'« appropriés » – et non plus de « convenables ».

Le **deuxième alinéa de ce « nouvel » article 3 de la loi Bichet** énonce l'exception à ce principe de liberté de la distribution de la presse en prévoyant que, lorsque des entreprises de presse décident de grouper la distribution de leurs titres, elles ont alors l'obligation soit de créer soit de rejoindre une « société coopérative de groupage de presse ».

Il s'agit ni plus ni moins que de rappeler les règles actuelles, à ceci près que, là encore par souci d'actualisation et de clarification du vocable législatif, la notion de « société coopérative de groupage de presse » est substituée à celle de « société coopérative de messagerie de presse ».

Le Sénat ayant fixé à trois le nombre minimal d'entreprises de presse associées au sein d'une société coopérative de groupage de presse et ayant imposé à ces entreprises de presse d'être membres de telles sociétés coopératives pour pouvoir pratiquer le groupage de la distribution de la presse en recourant aux services de sociétés agréées de distribution de la presse, la commission a adopté un amendement de cohérence de Mme Marie-George Buffet précisant que seules trois entreprises de presse ou plus pourront constituer une société coopérative de groupage de presse.

Le **troisième alinéa du « nouvel » article 3 de la loi Bichet** marque en revanche une évolution importante par rapport à l'état du droit.

En effet, l'actuel article 4 de cette loi confie en principe aux coopératives des éditeurs de presse le soin de procéder elles-mêmes aux opérations de groupage et de distribution des titres édités par leurs associés. Ce n'est qu'à titre d'exception (qualifiée de « commerciale ») que la possibilité leur est ouverte de « *confier l'exécution de certaines opérations matérielles à des entreprises commerciales* », dans quel cas « *elles devront s'assurer une participation majoritaire dans la*

direction de ces entreprises, leur garantissant l'impartialité de cette gestion et la surveillance de leurs comptabilités ».

Le fait est qu'en pratique, cette exception est devenue la norme. Presstalis est aujourd'hui une société commerciale dont les coopératives des éditeurs de magazines (CDM) et de quotidiens (CDQ) sont actionnaires (à hauteur de 75 % et 25 % respectivement) et à laquelle ces coopératives confient les opérations de groupage et de distribution. Quant aux MLP, si elles ont assuré directement ces opérations jusqu'en 2015, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Afin de tenir compte de cet état de fait et de mettre le droit en cohérence avec la réalité, le troisième alinéa du « nouvel » article 3 de la loi Bichet n'attribue pas la distribution groupée aux sociétés coopératives de groupage de presse (composées des entreprises de presse) mais à des sociétés agréées de distribution de la presse [(1)], qui pourraient être des sociétés commerciales.

La différence majeure par rapport au droit existant tient à ce que le troisième alinéa du « nouvel » article 3 de la loi Bichet ne reprend pas l'obligation aujourd'hui faite aux sociétés coopératives des entreprises de presse de détenir une participation majoritaire au capital des sociétés commerciales auxquelles elles délèguent le groupage et la distribution de leurs titres.

Cependant, on peut parfaitement imaginer que se constituent des sociétés agréées de distribution de la presse détenues majoritairement par des éditeurs de presse, car, comme l'a fait justement observer le sénateur Michel Laugier, « *la fin de l'obligation n'emporte cependant pas une interdiction* » [(2)].

À l'initiative de ce dernier, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a limité le champ des clients potentiels des sociétés agréées de distribution de la presse en prévoyant que seules pourront recourir à leurs services les entreprises de presse qui se seront regroupées au sein de sociétés coopératives de groupage de presse.

Enfin, le **quatrième alinéa du « nouvel » article 3 de la loi Bichet** reprend les dispositions qui figurent au second alinéa de l'actuel article 2 de cette même loi et qui soustraient la distribution des exemplaires destinés aux abonnés aux règles du statut coopératif. Le fait est que la distribution aux abonnés est aujourd'hui essentiellement assurée par voie postale ou par recours au portage.

*

(1) De nombreux amendements rédactionnels du rapporteur ont harmonisé la dénomination – jusqu'alors variable – de ces sociétés au sein du projet de loi.

(2) Rapport n° 501 précité, p. 54.

Article 1er (alinéas 15 à 21)

Définition de la presse d'information politique et générale et règles d'accès des différentes catégories de presse au réseau de distribution de la presse

Alinéas adoptés par la commission avec modifications

Les alinéas 15 à 21 de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet de réécrire intégralement les articles 4 et 5 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 afin d'y introduire une définition de la presse d'information politique et générale et de déterminer les conditions d'accès au réseau de distribution de la presse pour ce type de presse ainsi que pour les autres catégories de presse.

● La notion de presse « d'information politique et générale » (IPG) n'est aujourd'hui définie que par un décret, codifié à l'article D. 19-2 du code des postes et des communications électroniques.

Pour les besoins de la détermination des bénéficiaires des tarifs postaux préférentiels, cet article D. 19-2 précise que « *pour être considérées comme présentant le caractère d'information politique et générale, les publications doivent réunir les caractéristiques suivantes :*

1° Apporter 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 ;

2° Consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet ;

3° Présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs ».

Il est pour le moins étonnant qu'une telle définition relève aujourd'hui du niveau réglementaire alors que le Conseil constitutionnel a érigé le pluralisme des quotidiens IPG en « *objectif de valeur constitutionnelle* » [(1)].

Afin d'y remédier, le **3° de l'article 1er du présent projet de loi** réécrit l'article 4 de la loi Bichet pour y inscrire une définition de la presse IPG et établir que les modalités de distribution de celle-ci devront garantir l'indépendance, le pluralisme et le libre choix des lecteurs.

Le deuxième alinéa de **« nouvel » article 4 de la loi Bichet** reprend à l'identique la définition de la presse d'IPG figurant à l'article D. 19-2 du code des postes et des communications électroniques.

Il ajoute qu'un décret en Conseil d'État précisera quelle sera l'autorité compétente pour reconnaître le caractère IPG des titres de presse. Si des inquiétudes concernant la nature de cette autorité ont pu poindre lors des auditions qu'il a conduites, le rapporteur tient à les apaiser car, comme l'écrit le sénateur

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, considérant n° 38.

Michel Laugier, « *il y a tout lieu de penser que, comme c'est actuellement le cas, cette mission reviendra à la Commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP)* » [(1)].

La commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)

Composée à parité de représentants de l'administration de l'État (cinq représentants du ministre chargé de la culture et de la communication, deux représentants du ministre chargé du budget, trois représentants du ministre chargé de l'économie et un représentant du ministre de la justice) ainsi que de professionnels de la presse, la CPPAP est chargée de :

– proposer l'inscription sur la liste des entreprises ayant le statut d'agence de presse ;

– reconnaître la qualité de service de presse en ligne (SPEL) ;

– délivrer un avis relatif au bénéfice du régime économique de la presse (tarifs postaux et fiscaux privilégiés) des publications, et donc se prononcer (entre autres) sur le caractère d'IPG ou non des titres de presse candidats à ce régime.

En cas d'avis favorable, la CPPAP délivre un certificat d'inscription qui permet à l'éditeur de faire valoir ses droits aux avantages fiscaux (taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée – TVA) et postaux (tarifs privilégiés) pour la publication inscrite auprès de la Poste et de l'administration fiscale.

La CPPAP est chargée de vérifier que les publications répondent aux critères réglementaires régissant ces aides. Les principales conditions sont :

– obéir à une périodicité régulière et au moins trimestrielle ;

– avoir une diffusion majoritairement payante ;

– présenter un lien direct avec l'actualité et un apport éditorial significatif ;

– consacrer une part maximale de deux tiers de la surface totale à la publicité.

La CPPAP admet les publications accompagnées de documents sonores ou visuels dans le cadre du régime économique de la presse à condition que le produit associé soit en relation avec l'objet de la publication.

Si le produit numérique constitue le principal de l'offre et la véritable motivation d'achat, la publication sera alors considérée comme l'accessoire des supports numériques (publication accessoire du support numérique). La forme et le fond du document imprimé, la teneur et l'apport rédactionnel des articles, le prix de vente de la publication et son rapport avec le coût de sa fabrication constituent autant de facteurs pris en compte.

La CPPAP présenterait en effet toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance requises. Or celles-ci sont décisives au regard des conséquences que le **« nouvel » article 5 de la loi Bichet** attache à la qualification de presse IPG en matière d'accès au réseau de distribution de la presse.

En effet, confortant une pratique installée depuis 1947, ce « nouvel » article 5 octroie à la presse IPG un droit d'accès au réseau de distribution de la presse qui est inconditionnel, contrairement à celui reconnu aux deux autres catégories de presse distinguées par cet article, à savoir la presse dite « CPPAP »

(1) Rapport n° 501 précité, p. 56.

– car figurant sur la liste des titres admis au régime économique de la presse par cette commission – et la presse dite « hors CPPAP » – car ne figurant pas sur cette liste.

Avant même de présenter ces différentes catégories de presse et leurs modalités distinctes d'accès au réseau de distribution de la presse, le rapporteur tient à préciser que l'**alinéa 1er du « nouvel » article 5 de la loi Bichet** reconnaît aux publications de presse, dès lors qu'elles remplissent les conditions de l'un des types d'accès au réseau, un droit :

– de ne pas être refusé par une société agréée de distribution de la presse ;

– et de ne pas être discriminé par une telle société.

En effet, toute société agréée sera tenue de faire droit à une demande de distribution d'un titre présentée par une entreprise de presse dès lors que ce titre satisfait aux exigences de l'une des modalités d'accès au réseau.

Comme l'écrit le sénateur Michel Laugier, « *les sociétés agréées ne pourraient pas pratiquer de sélection des nouveaux entrants par les prix ou la qualité du service* » (1). Elles sont au contraire tenues de les accueillir « *dans des conditions objectives, transparentes, efficaces et non discriminatoires* » – formule bien connue dans d'autres domaines de la régulation économique, comme en matière de propriété intellectuelle (2), de télécommunications (3) ou encore de transports (4).

En d'autres termes, les titres de presse répondant aux conditions de l'une des modalités d'accès au réseau ne pourront être discriminés ni directement par un refus explicite de distribution opposé par une société agréée, ni indirectement par une telle société qui leur ferait des propositions tarifaires ou matérielles de distribution sans lien avec la réalité économique.

● Ceci posé, les **alinéas 2 à 4 du « nouvel » article 5 de la loi Bichet** distinguent trois catégories de titres de presse auxquelles sont associées des modalités différenciées d'accès au réseau.

---

(1) Rapport n° 501 précité, p. 57.

(2) Voir, par exemple, l'article L. 322-4 du code de la propriété intellectuelle qui fait obligation aux organismes de gestion collective d'accepter la gestion des droits d'auteur et des droits voisins qui leur est confiée dans des conditions reposant « sur des critères publics, objectifs, transparents et non discriminatoires *».*

(3) Voir, par exemple, l'article L. 42-1 du code des postes et des communications électroniques, qui prévoit que « l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes *[ARCEP]* attribue les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires tenant compte des besoins d'aménagement du territoire *».*

(4) Voir, par exemple, l'article L. 2142-3 du code des transports, qui impose à la Régie autonome des transports parisiens (RATP) d'assurer l'accès aux lignes et réseaux dont elle est gestionnaire « dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires *».*

S'agissant de la **presse IPG (1° du « nouvel » article 5 précité)**, il est prévu de lui assurer un droit d'accès inconditionnel au réseau de distribution de la presse, ce qui se traduit notamment par le droit, pour l'entreprise de presse éditrice, de :

– déterminer les points de vente où son titre IPG sera écoulé ;

– contraindre les points de vente à diffuser le titre IPG en question ;

– fixer les quantités du titre IPG qu'elle souhaite voir diffusées ;

– voir la continuité de la distribution de son titre IPG garantie.

Ainsi, « *les conditions et les moyens propres à garantir une distribution optimale de la presse d'information politique et générale* » – que l'article 18-6, 1°, de la loi Bichet confiait jusqu'ici au CSMP le soin de déterminer – seraient réunis.

Ce même article 18-6, à la suite d'une modification intervenue en 2011 [(1)], chargeait aussi le CSMP de fixer « *pour les autres catégories de presse, selon des critères objectifs et non discriminatoires définis dans un cahier des charges, les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servis aux points de vente* » (article 18-6, 2°).

Mais le moins que l'on puisse dire, c'est qu'une nouvelle fois, la régulation a été défaillante.

Comme le rapporteur l'a montré l'an passé, dans le rapport qu'il a rédigé avec Mme George Pau-Langevin 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 [(2)], la loi, qui, depuis huit ans, permet d'organiser un assortiment des titres de presse non-IPG en fonction du linéaire disponible chez les diffuseurs de presse et sur la base de critères non discriminatoires (chiffre d'affaires réalisés par titre dans le point de vente), n'est guère appliquée.

Certes, en 2013, le CSMP a tenté de mettre en place un dispositif de plafonnement des quantités de titres distribuées dans le réseau [(3)]. Mais cette initiative a connu une rapide déconvenue. D'une part, une proportion importante des volumes n'était pas concernée dans la mesure où la limitation des volumes fournis ne s'appliquait ni à la presse IPG ni aux hebdomadaires vendus à plus de 400 000 exemplaires par parution (soit une quinzaine de titres non IPG, principalement de presse télévisée). D'autre part, par une décision n° 2014-02 du 18 avril 2014, l'Assemblée du CSMP a décidé de suspendre provisoirement l'application de la décision prise en 2013, au motif que des acteurs de la filière

(1) Loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse. Il faut rappeler que, dès 2009, le Livre vert des États généraux de la presse écrite avait recommandé de donner aux diffuseurs de presse la capacité d'intervenir dans le choix des titres et des quantités.

(2) Rapport d'information n° 861 précité, pp. 52 et s.

(3) CSMP, décision n° 2013-04 du 24 juillet 2013.

étaient dans l'incapacité de mettre en œuvre le plafonnement du fait d'un système informatique obsolète ne permettant pas la régulation des quantités distribuées.

Ainsi, alors qu'en principe, un diffuseur de presse qui ne vend aucun exemplaire d'un titre trois fois de suite ne devrait plus, depuis longtemps, recevoir ce titre, il continue aujourd'hui de le réceptionner car, faute de système informatique performant, Presstalis n'applique pas la loi, et à défaut de mise en œuvre de la loi par Presstalis, les MLP ne l'appliquent pas davantage !

En conséquence, la production excessive d'exemplaires continue, malgré le fait que des pénalités soient prévues lorsque le taux d'invendus dépasse un certain seuil.

Cela tient d'abord à ce que la production d'un numéro supplémentaire ne coûte pas cher, ensuite à ce que certains éditeurs appréhendent le support papier comme une « vitrine » pour leurs ventes sous d'autres formats, et enfin à ce que l'affichage d'un nombre élevé d'exemplaires distribués dans un nombre élevé de points de vente permet aux éditeurs de faire miroiter aux annonceurs une distribution large et de conserver ainsi des recettes publicitaires.

Le résultat est que plus de la moitié des titres de presse vendus au numéro sont aujourd'hui des invendus. Le taux moyen d'invendus serait de l'ordre de 65 % mais pourrait dépasser 90 % pour certains éditeurs, étant précisé que la charge de ces invendus pèse essentiellement sur les diffuseurs de presse, et en particulier sur leur trésorerie, puisqu'ils ne sont remboursés des invendus qu'après un certain délai.

Tout cela avait conduit l'an dernier le rapporteur à recommander, avec sa collègue George Pau-Langevin, de rendre effective la libéralisation de l'assortiment des produits de presse ne relevant pas de la presse IPG [(1)].

C'est précisément l'objet du **2° du « nouvel » article 5 de la loi Bichet**. S'agissant de la **presse dite « CPPAP »**, ce 2° ne lui ouvre un accès au réseau de distribution de la presse que dans les limites de règles d'assortiment des titres et de détermination des quantités servies fixées par un accord interprofessionnel.

Ce 2° commence par définir ce qu'il faut entendre par « presse CPPAP », à savoir les journaux et publications périodiques, autres qu'IPG, qui bénéficient des tarifs de presse mentionnés à l'article L. 4 du code des postes et des communications électroniques et qui, pour ce faire, sont inscrits par la CPPAP sur une liste des titres admis au régime économique de la presse (aides postales et tarifs fiscaux privilégiés).

Il s'agit, aux termes de l'article D. 18 du code des postes et des communications électroniques, des « *journaux et écrits périodiques présentant un*

(1) Rapport n° 861 précité, p. 56.

lien direct avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication et présentant un apport éditorial significatif » qui :

– ont un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public ;

– satisfont aux obligations de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

– paraissent régulièrement au moins une fois par trimestre sans qu'il puisse y avoir un intervalle supérieur à quatre mois entre deux parutions ;

– font l'objet d'une vente effective au public, au numéro ou par abonnement, à un prix marqué ayant un lien réel avec les coûts, sans que la livraison du périodique s'accompagne de la fourniture gratuite ou payante de marchandises ou de prestations de services ne présentant pas un lien avec l'objet principal de la publication ;

– ont au plus les deux tiers de leur surface consacrés à la publicité, aux annonces classées, sans que ces dernières n'excèdent la moitié de la surface totale et aux annonces judiciaires et légales ;

– ne sont assimilables, malgré l'apparence de journaux ou de revues qu'elles pourraient présenter, à aucune des publications telles que les tracts, prospectus, catalogues, etc. ;

– ne sont pas susceptibles de choquer le lecteur par une représentation dégradante de la personne humaine portant atteinte à sa dignité et à la décence ou présentant sous un jour favorable la violence.

Au total, plus de 7 000 titres relèveraient de la presse « CPPAP », dont plus de 2 000 emprunteraient le circuit des messageries de presse.

À l'avenir, ces titres n'auront accès au réseau de distribution de la presse que dans la limite de règles d'assortiment et de quantités servies aux points de vente déterminées par un accord interprofessionnel tenant compte :

– des caractéristiques physiques et commerciales desdits points de vente ;

– de l'actualité (à la suite de l'adoption au Sénat, en séance publique, d'amendements identiques destinés à préserver la presse hippique).

Cet accord interprofessionnel serait négocié par :

– les organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse ;

– les organisations professionnelles représentatives des diffuseurs de presse ;

– les organisations professionnelles représentatives des sociétés agréées de distribution de la presse, ou, à défaut (à la suite de l'adoption d'un amendement sénatorial), les sociétés agréées elles-mêmes.

À l'initiative de son rapporteur, M. Michel Laugier, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a adopté un amendement précisant que, dès lors qu'un titre de presse « CPPAP » leur est présenté dans le respect des règles d'assortiment et de quantités servies fixées par l'accord interprofessionnel susmentionné, les points de vente ne pourront s'opposer à sa distribution.

S'agissant de la **presse dite « hors CPPAP »**, parce que ne figurant pas sur la liste des titres éligibles au régime économique de la presse, le **3° du « nouvel » article 5 de la loi Bichet** prévoit que sa distribution sera organisée au cas par cas, par des conventions qui, négociées de gré à gré par « les parties intéressées », détermineront les références et les quantités servies aux points de vente.

Lors des auditions conduites par le rapporteur, plusieurs interrogations se sont fait jour quant à ce que recouvrait la notion de « parties intéressées ». S'agit-il, d'une part des entreprises de presse et/ou de leurs organisations professionnelles représentatives et/ou de tout autre représentant, et, d'autre part, des diffuseurs de presse et/ou de leurs organisations représentatives et/ou de tout autre représentant, tel qu'un dépositaire central ?

Pour l'heure, le seul droit reconnu à ces titres « CPPAP hors assortiment » (ainsi qu'aux titres « hors CPPAP », du reste) est celui d'être « présenté » aux diffuseurs de presse en vue d'une éventuelle distribution (amendement adopté par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat). Il s'agit ainsi de garantir à ces titres la possibilité de faire l'objet d'une première proposition de distribution auprès du point de vente, afin de permettre aux diffuseurs de presse de prendre connaissance de la diversité de l'offre de presse.

Il serait peut-être souhaitable que cette présentation soit physique, plutôt que numérique, afin de mettre les diffuseurs de presse en mesure d'apprécier réellement les qualités du titre qui leur est proposé à la distribution.

En toute hypothèse, ces derniers resteront libres de donner suite, ou non, à cette proposition de distribution. Et s'ils décident d'y donner suite, on pourrait imaginer que ce soit pour une période librement déterminée.

*

Article 1er (alinéas 22 à 40)
Régime des sociétés coopératives de groupage de presse

Alinéas adoptés par la commission avec modifications rédactionnelles

Les alinéas 22 à 40 de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet de réécrire intégralement les articles 6 à 10 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 afin d'y inscrire les règles relatives à la composition, au capital et aux organes dirigeants des sociétés coopératives de groupage de presse.

En l'état du droit, le statut des sociétés coopératives de messageries de presse est déterminé par treize articles de la loi Bichet. Les **4° à 11° de l'article 1er du présent projet de loi** les modifient de façon à concentrer les dispositions fixant le régime des sociétés coopératives de groupage de presse au sein de quatre articles : les « nouveaux » articles 6 à 10 de la loi Bichet.

● Le **4° de cet article 1er** tire les conséquences de la refonte de l'architecture de la loi Bichet opérée par le 2° de ce même article 1er. Dans la mesure où l'actuel titre premier dédié au « statut des sociétés coopératives de messageries de presse » est remplacé par un titre premier consacré à « la distribution de la presse imprimée », et où ce nouveau titre premier s'ouvre sur un chapitre Ier comportant des « dispositions générales » (articles 2 à 5), le 4° de l'article 1er du présent projet de loi ouvre un chapitre II au sein de ce nouveau titre Ier pour édicter les règles applicables au groupage par des coopératives.

● Le **5° de l'article 1er du présent projet de loi** réécrit intégralement l'article 6 de la loi Bichet.

Ce « nouvel » article 6 comprendrait deux alinéas. Le premier (créé par le *b)* du 5° de l'article 1er du présent projet de loi) reprendrait la règle énoncée par l'actuel article 9 de la loi Bichet, selon laquelle les sociétés coopératives de groupage de presse doivent comprendre au moins trois associés, avec quelques aménagements toutefois. En effet, lors de l'examen du texte en séance publique, le Sénat a précisé que ces associés ne pourront pas faire partie du même groupe économique au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce [(1)].

Dans sa version initiale, le présent projet de loi proposait d'abaisser à deux le nombre minimal d'associés au sein des sociétés coopératives de groupage de presse.

---

(1) Ce texte définit le contrôle exclusif ou conjoint d'une entreprise par une autre en énonçant que « le contrôle exclusif par une société résulte :

1° Soit de la détention directe ou indirecte de la majorité des droits de vote dans une autre entreprise ;

2° Soit de la désignation, pendant deux exercices successifs, de la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance d'une autre entreprise *[…]* ;

3 Soit du droit d'exercer une influence dominante sur une entreprise en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires, lorsque le droit applicable le permet ».

Quant au contrôle conjoint, il s'entend du « partage du contrôle d'une entreprise exploitée en commun par un nombre limité d'associés ou d'actionnaires, de sorte que les décisions résultent de leur accord ».

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a cependant adopté un amendement ramenant ce nombre minimal d'associés au niveau actuel (à savoir trois), afin de :

– faciliter la gouvernance des sociétés coopératives de groupage de presse en empêchant que ne survienne une situation de blocage à la suite d'un désaccord entre deux associés qui, dans le système coopératif, ne disposent chacun que d'une voix, quel que soit leur poids dans le capital de la société ;

– limiter le risque de voir deux éditeurs « de poids » se regrouper au sein d'une société coopérative de groupage de presse au détriment des autres.

Le second alinéa du « nouvel » article 6 de la loi Bichet (créé par le *a)* du 5° de l'article 1er du présent projet de loi) reprendrait les dispositions aujourd'hui inscrites à l'article 3 de cette même loi, qui soumettent les sociétés coopératives de messageries de presse aux règles édictées par les articles L. 231-1 à L. 231-8 du code de commerce en matière de capital variable.

● Le **6° de l'article 1er du présent projet de loi** abroge l'actuel article 4 de la loi Bichet qui, en l'état, circonscrit l'objet des sociétés coopératives de messageries de presse aux opérations de groupage et de distribution des titres édités par leurs associés, tout en ménageant une « exception commerciale » leur permettant de confier l'exécution de certaines opérations matérielles à des entreprises commerciales, à la condition qu'elles détiennent une participation majoritaire dans la direction de ces entreprises.

Dans la mesure où, afin de tenir compte des réalités, le « nouvel » article 3 de la loi Bichet n'attribue plus la distribution groupée aux sociétés coopératives de groupage de presse (composée d'entreprises de presse), mais à des sociétés agréées de distribution de la presse, qui pourraient être des sociétés commerciales que les sociétés coopératives ne contrôleraient pas nécessairement, l'actuel article 4 de la loi Bichet n'a plus lieu d'être. Il est donc, en toute logique, abrogé.

● Le **7° de l'article 1er du présent projet de loi** réécrit l'article 7 de la loi Bichet.

Le premier alinéa de ce « nouvel » article 7 reprendrait l'essentiel des dispositions constituant aujourd'hui le premier alinéa de l'article 5 de la loi Bichet.

Serait ainsi maintenue la règle actuelle selon laquelle 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 périodiques qui auront pris l'engagement de conclure un contrat de groupage avec la société coopérative. Autrement dit, seuls les clients de la société coopérative de groupage de presse pourront être ses associés.

Le second alinéa du « nouvel » article 7 de la loi Bichet reproduirait à l'identique les dispositions figurant aujourd'hui au second alinéa de l'article 5 de cette même loi.

En d'autres termes, toute infraction à la règle de souscription du capital précédemment énoncée continuera d'être punie de deux ans d'emprisonnement et de 6 000 euros d'amende, ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice de la dissolution de la société, qui pourra être prononcée à la requête du ministère public.

● Le **8° de l'article 1er du présent projet de loi** réécrit l'article 8 de la loi Bichet.

Le premier alinéa de ce « nouvel » article 8 reprendrait, en les aménageant, les dispositions qui figurent aujourd'hui au premier alinéa de l'actuel article 6 de la loi Bichet et qui imposent aux sociétés coopératives d'admettre, dans le cercle de leurs associés, toute entreprise de presse qui lui offre de contracter sur la base de leurs barèmes.

Il s'agirait de prévoir que, de la même façon, toute société coopérative de groupage de presse sera tenue d'admettre parmi ses associés toute entreprise de presse qui lui offrira de conclure avec elle un contrat de groupage sur la base des conditions générales et du barème des tarifs d'une ou plusieurs société(s) agréée(s) de distribution de la presse qui diffuse(nt) les titres de ses associés.

Les deuxième et troisième alinéas du « nouvel » article 8 de la loi Bichet reproduiraient, à l'identique ou presque, les dispositions aujourd'hui mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 6 de cette même loi.

Par conséquent, seraient maintenues les règles existantes selon lesquelles est exclu du groupage :

– tout titre ayant fait l'objet, sur le fondement de l'article 227-24 du code pénal, d'une condamnation pour fabrication, transport, diffusion ou commerce d'un message à caractère violent, incitant au terrorisme, pornographique ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine ou à inciter des mineurs à se livrer à des jeux les mettant physiquement en danger ;

– tout titre présentant un danger pour la jeunesse en raison de son caractère pornographique et devant, en application de l'article 14 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, être vendu sous film plastique et revêtu de la mention « Mise à disposition des mineurs interdite » ;

– tout titre qui présente un danger pour la jeunesse en raison de contenus à caractère pornographique ou susceptibles d'inciter au crime ou à la violence, à la discrimination ou à la haine contre une personne déterminée ou un groupe de personnes, aux atteintes à la dignité humaine, à l'usage, à la détention ou au trafic de stupéfiants ou de substances psychotropes, et dont le ministre de l'Intérieur

interdit la proposition, le don ou la vente à des mineurs [(1)] et/ou l'exposition à la vue du public et/ou la publicité par voie d'affichage, de prospectus, d'annonces ou insertions dans la presse ou par voie d'émissions radiodiffusées ou télévisées.

Une fois exclu d'une société coopérative de groupage, un tel titre ne pourra être admis dans aucune autre, sous peine de 4 500 euros d'amende, comme c'est aujourd'hui prévu.

De la même façon, comme c'est aujourd'hui le cas, si un titre fait l'objet d'une condamnation sur le fondement de l'article 227-24 du code pénal, le parquet sera tenu de la porter à la connaissance du ministre chargé de la communication afin que ce dernier la notifie non plus aux sociétés coopératives « de messageries » de presse et aux entreprises commerciales auxquelles elles peuvent avoir recours, mais aux sociétés coopératives « de groupage » de presse et aux sociétés agréées de distribution de la presse (le *b)* du 8° de l'article 1er du présent projet de loi procède à cette harmonisation rédactionnelle).

● Le **9° de l'article 1er du présent projet de loi** abroge l'actuel article 9 de la loi Bichet qui n'a plus lieu d'être dans la mesure où ses dispositions actuelles, qui fixent le nombre minimal d'associés au sein des sociétés coopératives, ont été reprises au « nouvel » article 6 de cette loi.

● Le **10° de l'article 1er du présent projet de loi** maintient, sous réserve d'une modification rédactionnelle, les dispositions de l'actuel article 10 de la loi Bichet qui est toutefois renuméroté pour devenir le « nouvel » article 9 de cette même loi.

En conséquence, ce « nouvel » article 9 dispose que « *l'administration et la disposition des biens des sociétés coopératives de* [groupage] *de presse appartiennent à l'assemblée générale, à laquelle tous les sociétaires ont le droit de participer. Quel que soit le nombre des parts sociales dont il est titulaire, chaque sociétaire ne pourra disposer, à titre personnel, dans les assemblées générales, que d'une seule voix* ».

Est ainsi préservé le principe égalitaire qui est au fondement même du statut coopératif et qui veut qu'indépendamment du volume de sa participation au capital (et du nombre de titres qu'il distribue par l'intermédiaire de la société coopérative), chaque associé ne dispose que d'une voix et d'une seule.

● Le **11° de l'article 1er du présent projet de loi** met à profit la renumérotation de l'actuel article 10 de la loi Bichet (devenu le « nouvel » article 9 par l'effet du 10°) pour rétablir un « nouvel » article 10 dont le contenu serait très différent et énoncerait les règles applicables aux organes dirigeants des sociétés coopératives de groupage de presse.

---

(1) Dans une telle hypothèse, tout dépositaire ou vendeur est, nonobstant toute stipulation contraire du contrat qui le lie avec la société coopérative, exonéré de l'obligation de participer à la vente de cette publication.

En l'état du droit, ces règles sont édictées par l'actuel article 11 de la loi Bichet qui fixe les règles :

– de nomination aux fonctions de directeur : être majeur, jouir de la pleine capacité civile et de la plénitude des droits civiques ;

– d'incompatibilité d'exercice des fonctions de directeur : il est ainsi interdit au directeur de la société coopérative de diriger un journal quotidien ou périodique, de diriger une agence de presse, d'information, de reportage photographique ou de publicité, ou d'exercer toutes autres fonctions soit commerciales, soit industrielles, soit agricoles qui constitueraient la rémunération principale de ses activités.

Ces règles disparaîtraient au profit d'une série d'incompatibilités énoncées par le **« nouvel » article 10 de la loi Bichet** et visant à prévenir les conflits d'intérêt, en particulier ceux susceptibles de naître à l'occasion de « mandats croisés ».

Ainsi, le premier alinéa de ce « nouvel » article 10 interdit à une personne (physique ou morale) qui exerce des fonctions de mandataire ou de membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance (1) au sein d'une société coopérative de groupage de presse d'exercer de tels mandats au sein d'une autre société coopérative de groupage de presse.

Afin d'éviter que cette prohibition des mandats « croisés » ne soit contournée par l'interposition de personnes, et plus précisément d'employés, le deuxièmes et troisièmes alinéas de ce même article 10 prévoient que, lorsqu'une personne morale exerce un mandat social au sein d'une société coopérative de groupage de presse ou qu'elle emploie une personne qui exerce un tel mandat, il est interdit à tout autre employé, non seulement de cette personne morale, mais aussi de ses filiales ou de la société qui la contrôle (2), d'exercer un mandat social au sein d'une autre société coopérative de groupage de presse.

---

(1) Pour les sociétés coopératives, ces fonctions dirigeantes sont régies par l'article 6 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

(2) La notion de contrôle est définie par renvoi à l'article L. 233-3 du code de commerce qui dispose que « toute personne, physique ou morale, est considérée *[…]* comme en contrôlant une autre :

1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;

2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;

3° Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;

4° Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société *».*

Le contrôle est présumé lorsque toute personne physique ou morale « dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne *».*

Enfin, afin d'éviter que les sociétés d'un même groupe ne prennent la direction de deux ou plusieurs sociétés coopératives de groupage de presse, le dernier alinéa du nouvel article 10 de la loi Bichet interdit à une personne morale d'exercer un mandat social au sein d'une société coopérative de groupage de presse, lorsque la société qui la contrôle ou l'une de ses filiales exerce déjà pareil mandat au sein d'une autre société coopérative de groupage de presse.

*

Article 1er (alinéas 41 à 47)
Régime des sociétés agréées de distribution de la presse

Alinéas adoptés par la commission avec modifications rédactionnelles

Les alinéas 41 à 47 de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet de réécrire intégralement les articles 11 et 12 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 afin d'y inscrire les règles relatives à l'agrément des sociétés de distribution de la presse auxquelles les sociétés coopératives de groupage de presse pourront faire appel pour la distribution de leurs titres.

Le **12° de l'article 1er du présent projet de loi** introduit deux chapitres supplémentaires (chapitres III et IV) dans le nouveau titre premier de la loi Bichet consacré à « la distribution de la presse imprimée ».

Le nouveau chapitre III est dédié à « la distribution groupée par des sociétés agréées » et comprend deux articles : les « nouveaux » articles 11 et 12 de la loi Bichet (1).

● Le **« nouvel » article 11 de la loi Bichet** définit les exigences requises d'une société pour être agréée par le régulateur (dans les conditions prévues aux « nouveaux » articles 17 et 18 de cette même loi) et pouvoir ainsi assurer le groupage de la distribution de la presse.

Le premier alinéa de ce « nouvel » article 11 exige des sociétés candidates à l'agrément qu'elles :

– attestent de leur capacité à assurer la distribution des titres de presse qu'elles se proposent d'acheminer – ce qui garantit qu'elles disposent des moyens matériels nécessaires à l'accomplissement de leur mission de distribution ;

– s'engagent sur un schéma territorial – ce qui, dit autrement, implique que les obligations de distribution mises à la charge des sociétés en question ne s'appliqueront que sur une zone géographique déterminée au moment de la délivrance de l'agrément ;

---

(1) Un amendement rédactionnel du rapporteur ayant créé un 11° bis *au sein de l'article 1er du projet de loi afin de procéder à l'abrogation des actuels (et bientôt « anciens ») articles 11 à 16 de la loi Bichet.*

– proposent un schéma territorial couvrant soit la totalité du territoire national soit des « parties homogènes » de celui-ci ;

– assurent une desserte non-discriminatoire des points de vente au sein du territoire couvert par ce schéma – cette précision ayant été ajoutée par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat afin d'établir clairement que les sociétés agréées de distribution de la presse n'auront pas le choix des points de vente à desservir sur la zone pour laquelle elles auront pris des engagements de couverture.

Au sujet de cette zone, plusieurs des personnes entendues ont exprimé des inquiétudes à l'idée qu'elle puisse ne correspondre qu'à des « parties homogènes » du territoire.

Si le rapporteur de la Haute assemblée, M. Michel Laugier, interprète cette exigence d'homogénéité comme exclusive de « *l'idée, économiquement rationnelle mais contraire à la volonté d'un large accès à la presse, d'une sélection au sein des territoires des endroits les plus peuplés* » (1), cette analyse est loin d'être partagée par tous.

D'aucuns craignent en effet que la notion d'homogénéité ne soit pas interprétée comme désignant un alliage de territoire denses et moins denses, urbanisés et moins urbanisés, mais comme suggérant au contraire que le schéma territorial proposé par la société candidate à l'agrément pourrait ne couvrir que des territoires urbains (et donc homogènes) ou que des territoires ruraux (tout aussi homogènes).

Autrement dit, des sociétés candidates à l'agrément pourraient s'engager sur des schémas territoriaux couvrant essentiellement des zones « rentables », car présentant un réseau de points de vente relativement dense et donc propice à la réalisation d'économies d'échelle sur les coûts de transport.

Afin d'éviter cet écueil, il serait souhaitable que la notion d'homogénéité soit clarifiée d'ici l'examen du projet de loi en séance publique.

Cette approche potentiellement régionalisée de la distribution de la presse est particulièrement novatrice.

Elle pose également la question de la consolidation et de la portabilité des données commerciales des éditeurs de presse s'ils sont amenés à recourir à deux ou plusieurs sociétés agréées de distribution, soit qu'ils publient des titres de différentes natures ne relevant pas des mêmes modalités d'accès au réseau et/ou des mêmes sociétés coopératives de groupage de presse (et donc, potentiellement, des mêmes sociétés agréées de distribution), soit que les schémas territoriaux des sociétés agréées les contraignent à faire appel à deux ou plusieurs d'entre elles pour parvenir à l'échelle territoriale de diffusion souhaitée, soit qu'ils décident de

(1) Rapport n° 501 précité, p. 65.

changer de sociétés coopératives de groupage de presse (et donc, potentiellement, de sociétés agréées de distribution).

À ce sujet, les représentants du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) ont, lors de leur audition, fait valoir que, dans la mesure où les éditeurs de presse sont réputés rester propriétaire des exemplaires de leurs titres jusqu'à la vente finale au lecteur, ils devraient, de la même façon, être considérés comme propriétaires de leurs données commerciales (comme les statistiques relatives au nombre d'exemplaires fournis et vendus par point de vente).

Pour l'heure, le projet de loi ne comporte pas de disposition spécifique permettant de clarifier la question.

Le second alinéa du « nouvel » article 11 de la loi Bichet détaille le processus d'élaboration et le contenu du cahier des charges sur la base duquel l'agrément pourra à être délivré aux sociétés se proposant d'assurer le groupage de la distribution de la presse.

Dans sa version initiale, le projet de loi énonçait simplement que ce cahier des charges était fixé par le Gouvernement, au moyen d'un décret pris sur la base d'une proposition du nouveau régulateur.

Lors de l'examen du texte en séance publique, le Sénat a, avec l'avis favorable du Gouvernement, précisé que le nouveau régulateur serait tenu, avant de formuler sa proposition de cahier des charges, de consulter les organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse. Il s'agissait, pour la Haute assemblée, de s'assurer que le régulateur « *ait connaissance des attentes des futurs clients de ces sociétés agréées* » [(1)].

D'autres personnes entendues ont regretté que le présent projet de loi ne fixe pas de calendrier pour l'adoption du décret établissant le cahier des charges.

Si l'article 8 du présent projet de loi laisse entendre que la publication de ce cahier des charges ne pourra pas être postérieure au 1er janvier 2023, aucune disposition n'indique quand celle-ci pourrait intervenir au plus tôt. Or, la connaissance de cette échéance, qui pourrait marquer l'ouverture de la distribution de la presse à des sociétés autres que celles qui dominent aujourd'hui ce marché, est déterminante pour les acteurs qui y interviennent aujourd'hui, et en particulier pour Presstalis, dont le plan de redressement a été conçu pour s'étaler jusqu'en 2023. Sans doute conviendrait-il que les travaux parlementaires rassurent ces acteurs à ce sujet.

Après avoir présenté le processus d'élaboration du cahier des charges, le second alinéa du « nouvel » article 11 de la loi Bichet donne des orientations quant à son contenu.

---

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° 3 rectifié de Mme Laure Darcos et de plusieurs de ses collègues.

Sur ce point simplement, le Sénat a substantiellement étoffé le texte gouvernemental initial qui prévoyait que le « *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* ».

À l'initiative de son rapporteur, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a précisé que les types de prestations et niveaux de services attendus devaient concerner les aspects non seulement logistiques, mais également financiers. En effet, comme l'explique M. Michel Laugier dans l'exposé sommaire de son amendement, « *les fonctions non logistiques mais inhérentes à la distribution de la presse doivent y être explicitement mentionnées. En effet, les sociétés qui assurent aujourd'hui la distribution de la presse déploient leurs activités non seulement en matière logistique (acheminement aller des titres, remontée des invendus) mais traitent également la remontée des flux financiers des diffuseurs de presse jusqu'aux éditeurs des publications. Cet amendement permet ainsi de s'assurer que les futurs acteurs de la distribution proposeront des prestations comparables, assurant les conditions d'une concurrence non faussée* » [(1)].

Lors de l'examen du texte en séance publique, la Haute assemblée a précisé, contre l'avis du Gouvernement, que le cahier des charges « *fixe les critères permettant* [aux sociétés candidates à l'agrément] *de satisfaire au respect des principes d'indépendance et de pluralisme de la presse, à la continuité territoriale de la distribution, dans des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires et compte tenu de la spécificité des titres* ».

Elle a également ajouté, avec, cette fois, l'avis favorable du Gouvernement, que le cahier des charges devra « *préciser les obligations spécifiques à satisfaire pour la distribution des quotidiens* », parmi lesquelles la vente quotidienne, les parutions l'après-midi, le dimanche et les jours fériés, les horaires de distribution, le schéma logistique propre et l'obligation de couverture territoriale complète [(2)].

Compte tenu de cet enrichissement du contenu du cahier des charges sur la base duquel sera délivré l'agrément aux fins de groupage et de distribution de la presse, il reste à espérer qu'ait été préservé l'« *équilibre délicat entre les obligations de « quasi service public » que constitue la bonne marche de la distribution de la presse, et un cadre suffisamment attractif pour inciter des sociétés à demeurer sur le secteur, ou bien à l'investir* » [(3)].

● Le **« nouvel » article 12 de la loi Bichet** prend soin d'ajouter que l'agrément délivré *intuitu personae* à une société pour le groupage de la distribution de la presse n'est pas cessible à une autre.

*

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° COM-11.

(2) Exposé sommaire de l'amendement n° 6 bis *rectifié.*

(3) Rapport n° 501 précité, p. 66.

Article 1er (alinéas 48 à 51)
Régime du réseau des points de vente

Alinéas adoptés par la commission sans modification

Les alinéas 48 à 51 de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet de réécrire intégralement l'article 13 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 afin de fixer les grands principes présidant à l'organisation du réseau des points de vente au public de la presse imprimée.

Le **12° de l'article 1er du présent projet de loi** complète le nouveau titre premier de la loi Bichet consacré à « la distribution de la presse imprimée », par un nouveau chapitre IV dédié à « la diffusion de la presse imprimée ».

Ce nouveau chapitre IV comprend un unique (et nouvel) article 13 qui grave dans le marbre de la loi les grandes orientations devant structurer l'organisation du réseau des points de vente de presse, à savoir :

– une couverture large du territoire ;

– une proximité d'accès du public ;

– une diversité et une efficacité des modalités commerciales de diffusion.

Pour le détail des règles d'implantation des points de vente, le second alinéa du « nouvel » article 13 de la loi Bichet se contente de renvoyer à un décret.

C'est sur le fondement des principes généraux énoncés dans ce « nouvel » article 13 et des règles plus précises qui seront édictées par voie réglementaire que la commission du réseau de la diffusion de la presse prévue au « nouvel » article 25 de la loi Bichet décidera d'autoriser ou non l'implantation de points de vente de presse.

Pour mémoire, en application de l'actuel article 18-6 de la loi Bichet, c'est aujourd'hui le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) qui « *fixe le schéma directeur, les règles d'organisation et les missions du réseau* […] *des diffuseurs de presse répondant à l'efficience économique et à l'efficacité commerciale* ».

Par délégation de ce dernier, c'est « *une commission spécialisée composée d'éditeurs* [dite « commission du réseau » qui a] *le soin de décider de l'implantation des points de vente de presse* ».

*

Article 1er (alinéas 52 à 57)
Diffusion numérique de la presse

Alinéas adoptés par la commission avec modifications rédactionnelles

Les alinéas 52 à 57 de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet d'encadrer la diffusion numérique de la presse en imposant de nouvelles obligations aux kiosques numériques et aux opérateurs de plateforme en ligne proposant le référencement ou le classement de contenus extraits de titres de presse.

Le **13° du présent article** introduit au sein de la loi Bichet un **titre II consacré à la diffusion numérique de la presse**. Il comprendrait un « nouvel » article 14 relatif aux obligations pesant d'une part, sur les **kiosques numériques** et, d'autre part, sur les **opérateurs de plateforme** en ligne proposant le classement ou le référencement de contenus extraits de publications de presse ou de services de presse en ligne d'information politique et générale.

I. L'OBLIGATION DE DIFFUSION DES TITRES « IPG » PAR LES KIOSQUES NUMÉRIQUES

1. L'émergence des kiosques numériques

Depuis 2007, plusieurs kiosques numériques ont fait leur apparition, qui se sont adossés, dès 2016, aux opérateurs de télécommunication, permettant ainsi aux éditeurs d'avoir un accès privilégié à leur clientèle pour un coût de distribution quasi-nul. Ainsi, il existe aujourd'hui **trois acteurs principaux sur le marché français** :

– *ePresse*, qui dispose d'un partenariat avec Orange, donne un accès illimité à quelque 350 titres de la presse nationale et régionale, pour 9,99 euros par mois ;

– *SFR Presse* permet d'accéder à une soixantaine de titres, pour 5 euros par mois pour les abonnés SFR, et pour 10 euros par mois pour les autres clients ;

– *LeKiosk*, en partenariat avec Bouygues Telecom, donne accès à 1 600 titres environ pour 9,99 euros par mois, ou gratuitement pour les abonnés de l'opérateur.

Il existe également d'autres kiosques, non adossés à un opérateur, comme *Pressreader*, kiosque international qui propose notamment 198 titres français. Ces kiosques ont désormais adopté un **modèle proche de celui des sites de *streaming* musical : pour un tarif forfaitaire mensuel, l'abonné dispose d'un accès illimité à l'offre proposée**.

Eu égard à la place que ces kiosques sont amenés à prendre dans la consommation de titres de presse, il est apparu nécessaire de leur étendre certains des principes qui gouvernent la loi Bichet, en particulier en ce qui concerne la

presse IPG. Ainsi, le rapport précité remis au Gouvernement par MM. Marc Schwartz et Fabien Terraillot en juin 2018 [(1)] proposait de doter la diffusion numérique d'un principe équivalent à la liberté dont disposent les éditeurs de titres IPG d'être distribués dans les lieux physiques de vente de leur choix. Ainsi, tout service de communication au public en ligne assurant la diffusion numérique groupée de titres de presse *via* un kiosque aurait l'obligation de diffuser les titres IPG des éditeurs qui le souhaitent. Le contrôle du respect de cette obligation serait confié à l'autorité de régulation de la distribution de la presse, par un mécanisme de règlement des différends.

2. Les dispositions du projet de loi

Le I du « nouvel » article 14 de la loi Bichet définit les kiosques numériques comme les **personnes qui proposent, à titre professionnel, un service de communication au public en ligne assurant la diffusion groupée de services de presse en ligne ou de versions numérisées de journaux ou publications périodiques**.

Afin de **garantir le pluralisme et le libre choix du lecteur**, ce même I tend à soumettre les kiosques numériques à l'**interdiction de s'opposer à la diffusion** d'un service de presse en ligne IPG ou à la version numérisée d'un titre IPG dès lors que celle-ci serait réalisée dans des **conditions techniques et financières raisonnables et non discriminatoires**.

Cette précision apparaît nécessaire pour se prémunir des deux écueils que pourrait rencontrer l'application de cette disposition : d'une part, des rémunérations excessives exigées de la part d'éditeurs et qui seraient sans rapport avec le modèle économique du kiosque et, d'autre part, l'application par le kiosque de conditions tarifaires ou techniques visant à écarter *de facto* certains titres de son catalogue.

Toutefois, cette obligation ne serait applicable qu'aux services de kiosque numérique dont le chiffre d'affaires dépasse un seuil déterminé par décret.

Par ailleurs, afin de **ne pas porter atteinte au droit à l'auto-distribution** d'un éditeur, cette mesure ne concernerait que les sites ou applications qui diffusent les titres d'au moins deux éditeurs. En outre, cette obligation ne serait pas applicable aux kiosques qui ne diffuseraient aucun titre IPG, afin de **ne pas faire peser une contrainte excessive sur les kiosques thématiques**, comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi.

Le respect de cette obligation nouvelle serait **contrôlé par l'ARCEP**, explicitement dotée d'un pouvoir de sanction à l'égard des kiosques numériques mais également susceptible d'être saisie par un éditeur dans le cadre de la procédure de règlement des différends (cf. *infra*).

---

(1) M. Schwartz et F. Terraillot, Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse, *juin 2018.*

II. UNE NOUVELLE OBLIGATION DE TRANSPARENCE À LA CHARGE DES PLATEFORMES

1. Un renforcement récent des obligations pesant sur les opérateurs de plateforme en ligne

Les opérateurs de plateforme en ligne sont définis à l'article L. 111-7 du code de la consommation comme toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur :

– **le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques**, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers,

– ou **la mise en relation de plusieurs parties** en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service.

Entrent ainsi dans cette définition des opérateurs aussi divers que les moteurs de recherche comme Google et Qwant, les réseaux sociaux comme Facebook et Twitter, les plateformes de partage de contenus comme YouTube ou Snapchat, ou encore les sites de petites annonces, de partages d'avis sur des prestations hôtelières ou de locations saisonnières.

En application de l'article précité, ces opérateurs sont soumis à plusieurs **obligations visant à protéger les consommateurs**. Ils doivent notamment délivrer une **information claire, loyale et transparente sur leurs conditions générales d'utilisation et sur les modalités de référencement** et de classement des contenus, biens ou services auxquels ils donnent accès.

La loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information a contribué au **renforcement des règles imposées à ces opérateurs**, notamment en période électorale. Ainsi, pendant les trois mois précédant un scrutin, les opérateurs qui perçoivent une rémunération aux fins de promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général sont tenus de fournir à leurs utilisateurs une information claire, loyale et transparente sur l'identité de la personne lui versant ladite rémunération comme sur l'utilisation faite des données personnelles de l'utilisateur dans le cadre de la promotion du contenu. Ils doivent également tenir un registre public du montant des rémunérations perçues en contrepartie de la promotion de contenus de ce type.

L'article 11 de la loi précitée prévoit également que ces mêmes opérateurs sont tenus de mettre en place un dispositif de signalement des fausses informations à destination de leurs utilisateurs et de prendre certaines mesures complémentaires pouvant notamment porter sur :

– la transparence de leurs algorithmes ;

– la promotion des contenus issus d'entreprises et d'agences de presse et de services de communication audiovisuelle ;

– la lutte contre les comptes propageant massivement de fausses informations ;

– l'information des utilisateurs sur l'identité de la personne physique ou la raison sociale, le siège social et l'objet social des personnes morales leur versant des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ;

– l'information des utilisateurs sur la nature, l'origine et les modalités de diffusion des contenus ;

– et l'éducation aux médias et à l'information.

C'est dans ce contexte que **le Conseil supérieur de l'audiovisuel a été amené à formuler une recommandation** [(1)] aux opérateurs relative à la promotion des contenus issus d'entreprises et d'agences de presse les incitant à identifier ces contenus de façon claire et visible, à tenir compte des démarches de labellisation du secteur et à mettre en avant les informations provenant de ces sources, en particulier s'agissant de contenus issus d'une initiative de « *fact-checking* », dans les résultats de moteurs de recherche, les fils d'actualité ou les autres canaux de diffusion opérant par classement automatisé.

Il a également invité les plateformes, dans le cadre de la même recommandation, à « *encourager le développement d'outils permettant à l'utilisateur d'identifier les critères qui ont conduit la plateforme à lui proposer de tels contenus* » et à « *préciser les modalités de diffusion des contenus en indiquant dans la mesure du possible les conditions de leur publication telles que l'existence de contreparties financières, l'ampleur de la diffusion (nombre de vues, type de population ciblée, etc.), et s'ils ont été générés de manière automatisée ou non.* »

Enfin, en application de l'article 14 de cette même loi, ces opérateurs, lorsqu'ils recourent à des algorithmes de recommandation, de classement ou de référencement des contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général, doivent **publier des statistiques agrégées sur leur fonctionnement en distinguant, pour chaque contenu, la part d'accès direct de la part d'accès indirect, liée à leurs algorithmes**.

2. Les dispositions du projet de loi

Le II du « nouvel » article 14 imposerait une obligation complémentaire aux opérateurs de plateformes en ligne proposant le classement ou le

---

(1) Recommandation n° 2019-03 du 15 mai 2019 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux opérateurs de plateforme en ligne dans le cadre du devoir de coopération en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations.

référencement de contenus extraits de publications de presse ou de services de presse en ligne IPG.

Ceux qui dépasseraient un seuil de connexions sur le territoire français fixé par décret devraient fournir à l'utilisateur, outre les informations déjà visées par l'article L. 111-7 du code de la consommation (cf. *supra*), une **information claire, loyale et transparente sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre de la mise en avant de ces contenus**. Ainsi, l'utilisateur serait informé des critères ayant présidé à la sélection ou au classement des contenus qui lui sont présentés. Cette disposition, qui complète les obligations introduites par la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, 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* » [(1)].

Le présent article introduit également une obligation de transparence *ex post* en contraignant ces mêmes opérateurs à **rendre publics, chaque année, des éléments statistiques relatifs aux titres, aux éditeurs et au nombre de consultations de ces contenus**. D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, cette disposition a pour but de mesurer les **conséquences des modalités de sélection et de référencement sur la diversité des contenus proposés** et de fournir, plus largement, des éléments alimentant le débat public sur les enjeux du pluralisme à l'heure du numérique.

Enfin, il est prévu de **confier l'application de ces dispositions à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** (DGCCRF), déjà compétente pour évaluer les pratiques des opérateurs en application de l'article L. 111-7-1 du code de la consommation.

*

Article 1er (alinéas 58 à 110)
Régulation de la distribution de la presse confiée à l'ARCEP

Alinéas adoptés par la commission avec modifications

Les alinéas 58 à 110 de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet de confier la régulation de la distribution de la presse à l'actuelle Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, dont les pouvoirs et compétences sont complétés à cet effet.

Le **14° du présent article** (alinéas 58 à 110) prévoit l'introduction, sous un nouveau titre III intitulé « La régulation de la distribution de la presse », de dix articles au sein de la loi Bichet relatifs aux nouveaux pouvoirs de régulation confiés à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

(1) Étude d'impact annexée au présent projet de loi.

(ARCEP) en matière de distribution de la presse. Cette dernière serait, à cet effet, renommée « **Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse** ».

I. UNE RÉGULATION AUJOURD'HUI ASSURÉE PAR DEUX ORGANES : LE CSMP ET L'ARDP

La régulation de la distribution de la presse a, depuis la loi du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse [(1)], un **caractère bicéphale**. Elle est ainsi confiée, d'une part, au Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et, d'autre part, à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

Le **CSMP, personne morale de droit privé**, comprend vingt membres au mandat renouvelable représentant les éditeurs de journaux et périodiques, les sociétés coopératives des messageries de presse, les dépositaires centraux, les diffuseurs de presse, ainsi que le personnel des messageries. Son président est nécessairement élu parmi les neuf représentants des éditeurs de presse et bénéficie d'une voix prépondérante en cas de partage. Il est à noter que les frais de fonctionnement du conseil sont aujourd'hui à la charge des coopératives.

L'**ARDP, autorité administrative indépendante**, est composée de trois magistrats, issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, ainsi que d'une personnalité qualifiée désignée par l'Autorité de la concurrence. Les fonctions de membres de cette autorité sont incompatibles avec celles de membre du CSMP comme avec l'exercice de fonctions ou la détention de mandats ou d'intérêts au sein d'une entreprise de presse.

Les missions du CSMP sont relativement larges, notamment en ce qui concerne l'**aspect économique de la régulation de la distribution de la presse**. En effet, le conseil est aujourd'hui chargé de faire appliquer les principes au cœur de la loi Bichet – liberté et impartialité de la distribution, solidarité coopérative, respect de la concurrence – en régulant les trois niveaux de distribution (cf. encadré *infra*), tandis que l'ARDP contrôle la **conformité de ses décisions au cadre et principes posés par la loi**.

(1) Loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse.

Les missions du Conseil supérieur des messageries de presse

En application de l'article 18-6 de la loi Bichet, le CSMP doit assurer, aux côtés de l'ARDP, le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau. Il détermine à cette fin les conditions visant à garantir la distribution optimale de la presse IPG et, pour les autres catégories de presse, fixe les conditions d'assortiment et de plafonnement des quantités servies aux points de vente.

Il fixe également le schéma directeur, les règles d'organisation, les missions du réseau des dépositaires centraux de presse, ainsi que des diffuseurs de presse. S'agissant de ces derniers, il délègue toutefois à une commission composée d'éditeurs le soin de décider de l'implantation des points de vente ainsi que des nominations et des mutations des dépositaires centraux. Il appartient néanmoins au CSMP de fixer les conditions de rémunération des agents de la vente de presse, soit les concessionnaires globaux, les dépositaires centraux, les diffuseurs de presse et les vendeurs-colporteurs.

Il veille au respect du principe coopératif et peut ainsi s'opposer aux décisions des coopératives susceptibles de l'altérer ou de compromettre l'équilibre financier du système collectif de distribution de la presse. Il exerce également un contrôle comptable sur celles-ci, et vérifie que leur comptabilité opère une distinction claire entre la distribution des quotidiens et des autres titres.

Chargée d'assurer le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau, l'ARDP est destinataire de toutes les décisions de portée générale prises par le CSMP et dispose de six semaines pour s'y opposer et les réformer, le cas échéant. Elle peut également imposer au CSMP l'inscription à l'ordre du jour de toute question. Depuis la loi du 17 avril 2015, elle est également destinataire des **barèmes des messageries de presse** et peut refuser leur homologation si ceux-ci ne respectent pas le principe de solidarité coopérative ou ne permettent pas la répartition, entre les éditeurs, de la charge des coûts de distribution des quotidiens. Ce pouvoir s'étend jusqu'à la détermination directe des barèmes par l'ARDP, le cas échéant.

Force est de constater que **cette forme d'organisation de la régulation n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés par la loi**. Le rapporteur, dans son rapport précité d'évaluation de la loi du 17 avril 2015 de modernisation du secteur de la presse [(1)], avait souligné le très large consensus qui existait alors au sein de la profession pour **unifier les instances de régulation**, **« déprofessionnaliser » cette régulation** par la suppression du CSMP et **renforcer considérablement ses moyens**.

Il était en effet clairement apparu que l'absence quasi-totale de moyens humains de l'ARDP, notamment sur des sujets économiques marqués par leur spécificité technique, ne lui permettait pas de porter sur les avis du CSMP un regard parfaitement éclairé. Le rapporteur avait alors proposé, conjointement avec sa collègue George Pau-Langevin, de **confier cette régulation à une unique autorité administrative, qui soit véritablement indépendante des professionnels et dotée de moyens à la hauteur des missions confiées**.

(1) L. Garcia, G. Pau-Langevin, Rapport d'information n° 861, précité.

II. RÉPONDRE AUX FAILLES DE LA RÉGULATION ACTUELLE EN LA CONFIANT À L'ARCEP

Pour répondre à la difficulté actuelle à faire appliquer aux acteurs de la distribution de la presse les grands principes qui fondent la loi Bichet – qui ne sont d'ailleurs pas remis en cause par le présent projet de loi –, le présent article confie, à travers les nouveaux articles 15 à 25 de la loi Bichet, la régulation de la distribution de la presse à l'ARCEP.

1. L'ARCEP, garante des grands principes de la loi Bichet (article 15)

Les alinéas 59 à 110 du présent article introduisent, au sein de la loi Bichet, un titre III consacré à la régulation de la presse ainsi qu'un chapitre I^{er} relatif à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

L'article 15 de la loi Bichet telle qu'elle serait issue du présent projet de loi est ainsi modifié pour **attribuer à l'ARCEP ainsi renommée la mission de faire respecter les principes énoncés par la loi** (cf. *supra*), choix cohérent avec les compétences actuelles de l'ARCEP.

Les missions de l'ARCEP

L'ARCEP s'est vue confier plusieurs missions depuis sa création, sous le nom d'Autorité de régulation des télécoms, le 5 janvier 1997. Elle devait alors accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des télécoms et s'assure toujours du bon fonctionnement de ces réseaux, dont les technologies se sont largement diversifiées, notamment par l'attribution des ressources en fréquences et en numérotation.

En 2005, c'est le secteur postal qui lui est confié. L'ARCEP délivre aujourd'hui les autorisations aux opérateurs de services postaux d'envoi de correspondance et calcule le coût de la mission de service universel de La Poste, sur lequel elle exerce un contrôle comptable et tarifaire.

L'ARCEP émet également des avis sur les aspects économiques des tarifs des prestations offertes à la presse par La Poste au titre du service public du transport et de distribution de la presse.

Pour accomplir cette nouvelle mission, l'ARCEP serait tenue de veiller à l'application de plusieurs principes :

– d'une part, **la continuité, la neutralité et l'efficacité économique de la distribution** groupée de la presse, qui fait écho aux dispositions de l'article 5 dans la rédaction issue du présent projet de loi ; il s'agit notamment de garantir la continuité de la distribution de la presse IPG et la neutralité des sociétés agréées tenues de distribuer les titres fournis par les éditeurs dans des conditions

transparentes, efficaces et non discriminatoires, en application de l'article 11 de loi Bichet modifiée ;

– d'autre part, la **couverture large et équilibrée du réseau des points de vente, respectueuse du pluralisme**, qui renvoie à l'article 13 de la loi Bichet modifié par le présent article (cf. *supra*) ; ce principe implique que le réseau des points de vente au public de la presse imprimée réponde aux exigences de large couverture du territoire, de proximité d'accès du public et de diversité et d'efficacité des modalités commerciales de diffusion, et fait référence à l'objectif d'ouverture de points de vente nouveaux.

Enfin, l'autorité serait tenue de **concourir à la modernisation de la distribution de la presse**, ajout suggéré par le Conseil d'État.

Pour prendre en compte ces nouvelles missions, le **nom de l'autorité** serait amené à évoluer pour devenir l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse. Dans un souci de coordination, il conviendra de modifier la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et d'adopter, avant la nomination de son prochain président, une **loi organique** opérant cette même modification au sein de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

2. Les modalités de consultation de l'ARCEP (article 16)

En application de l'article 16 de la loi Bichet tel qu'il serait issu de l'adoption du présent article, l'autorité en charge de la régulation de la distribution de la presse serait consultée sur les projets de loi et d'actes réglementaires entrant dans son champ de compétences.

Alors que cette disposition n'était que facultative s'agissant du CSMP en application de l'actuel article 18-10 de la loi Bichet [(1)], la **consultation du régulateur par le Gouvernement serait dorénavant obligatoire**, comme c'est aujourd'hui le cas de l'ARCEP concernant son champ de régulation actuel [(2)]. Néanmoins, l'autorité pourra également être saisie pour tout ministre sur toute question concernant la distribution de la presse.

Par ailleurs, le Sénat a complété le second alinéa du nouvel article 15 afin de **préserver l'actuelle faculté qu'ont les commissions parlementaires de requérir l'avis** de l'autorité de régulation concernant des propositions de loi ou sur toute question concernant la distribution de la presse.

---

(1) Son dernier alinéa dispose que le CSMP « peut être saisi par le Gouvernement ou par le Parlement de demandes d'avis ou d'études pour les activités relevant de sa compétence *».*

(2) Le premier alinéa de l'article L. 5 du code des postes et des communications électroniques dispose que « L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est consultée sur les projets de loi ou de règlement relatifs aux services postaux *».*

3. Les pouvoirs confiés à l'ARCEP en matière de distribution de la presse (article 17)

L'article 17 de la loi Bichet tel qu'il serait rédigé en application du présent article décline les pouvoirs confiés à l'ARCEP dans le domaine de la distribution de la presse, afin de lui permettre d'accomplir la mission générale d'application des principes de la loi qui lui est confiée par l'article 15 (cf. *supra*).

a. Agrément des sociétés en charge de la distribution de la presse (1°)

L'article 11 de la loi Bichet tel qu'il serait modifié par le présent article (cf. *supra*) soumet la distribution groupée de la presse par une société commerciale à un agrément préalable attestant de la capacité de celle-ci à assurer cette distribution conformément à un schéma territorial sur lequel elle s'engage et à respecter le cahier des charges fixé par décret au vu d'une proposition du régulateur.

L'ARCEP serait donc amenée à vérifier, dans le cadre de la procédure définie à l'article 18 de la loi dans sa rédaction issue du présent projet de loi, que la société est en mesure de respecter ce cahier des charges et, le cas échéant, à lui délivrer l'agrément correspondant.

b. Encadrement des conditions tarifaires des sociétés agréées (2°)

En application du 2° de l'article 17 de la loi Bichet dans la rédaction issue du présent article, l'ARCEP serait dotée de plusieurs prérogatives en matière de fixation des tarifs et conditions contractuelles pratiqués par les sociétés agréées.

À l'heure actuelle, les barèmes des messageries sont fixés par chaque société coopérative dans le respect des principes de solidarité entre coopératives et au sein de ces dernières et de préservation des équilibres économiques du système de la distribution de la presse [(1)]. Ils sont soumis, dans les quinze jours suivant leur approbation par l'assemblée générale de la coopérative, au CSMP et à l'ARDP. Le président du CSMP transmet, dans le mois suivant, son avis sur le barème à l'ARDP, qui dispose alors de deux semaines pour se prononcer à son tour. Elle peut notamment refuser de les homologuer, si elle estime que les principes susmentionnés ne sont pas respectés. En l'absence de transmission par la société coopérative de nouveaux barèmes en vue de leur homologation, l'ARDP peut déterminer elle-même les barèmes applicables.

Une procédure proche est prévue pour la validation des conditions tarifaires et commerciales des sociétés agréées par l'ARCEP. Celle-ci serait obligatoirement **informée deux mois avant leur entrée en vigueur des conditions techniques, tarifaires et contractuelles des prestations fournies par la société agréée**, afin de vérifier qu'elles respectent les principes de non-discrimination, d'efficacité économique des coûts et de loyauté concurrentielle figurant dans le cahier des

(1) Article 12 de la loi Bichet.

charges défini au « nouvel » article 11 (cf. *supra*). Il s'agit, par ce biais, de s'assurer qu'aucune société ne proposera de tarifs ou de conditions commerciales visant à évincer certains éditeurs ou, au contraire, à en attirer de nouveaux par des pratiques agressives.

L'ARCEP aurait deux mois pour formuler ses observations à la société ou émettre un avis public sur les conditions ainsi soumises. En cas de non-respect des principes susmentionnés, elle pourrait également demander à la société agréée de lui soumettre une nouvelle proposition et, en cas de besoin, **modifier les tarifs de cette dernière ou en suspendre l'application**. L'ARCEP pourrait également décider d'un **encadrement pluriannuel des tarifs des prestations**.

Afin de renforcer la transparence de ces barèmes et de mettre un terme définitif aux pratiques discriminatoires de certaines sociétés, le Sénat a adopté, en séance publique, un amendement tendant à ce que **l'ARCEP rende obligatoirement publics les barèmes ainsi établis** par les sociétés agréées au bénéfice de leurs clients.

c. Fixation des règles de péréquation entre les entreprises de presse (3°)

Le 3° de l'article 17 permettrait à l'ARCEP de fixer les règles de péréquation entre éditeurs s'agissant des **surcoûts induits par la distribution des quotidiens**, afin de mettre en application le **principe de solidarité** au cœur de la loi Bichet.

En effet, la gestion des **« flux chauds »** représentés par les quotidiens nationaux – les quotidiens régionaux ne recourent pas au système des messageries – font peser aujourd'hui un coût supplémentaire significatif sur la seule messagerie chargée de leur distribution, Presstalis. Ces quotidiens ne font pas tous parties de la famille des titres IPG. Ainsi, parmi les quotidiens les plus lus figurent des magazines sportifs comme *L'Équipe* et les titres quotidiens du groupe Paris Turf représentent 18 % du volume des quotidiens distribués par Presstalis. Pour autant, ils participent tous de la structuration du réseau qui soutient la distribution des quotidiens IPG.

Au-delà des 27 millions d'euros consacrés, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, à l'aide à la distribution au numéro de la presse quotidienne nationale IPG, une péréquation s'applique aujourd'hui entre les coopératives afin de compenser les **contraintes logistiques de cette activité caractérisée par l'urgence**, en application de l'article 12 de la loi Bichet relatif à la détermination des barèmes.

En pratique, comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, cette péréquation se traduit par un flux financier annuel de **4,6 millions d'euros des MLP vers Presstalis**, au titre des titres de presse « CPPAP » et « hors CPPAP ».

Le présent article prévoit que cette **répartition des coûts entre toutes les entreprises de presse adhérant à une coopérative** et utilisant les services d'une société agréée serait **effectuée au prorata de leur chiffre d'affaires, y compris réalisé sur des titres non distribués par ce biais et sur les autres activités contribuant au chiffre d'affaires**. Une telle rédaction permet de tenir compte de la réalité de l'activité de l'entreprise de presse et d'asseoir la péréquation sur des données plus fidèles à cette dernière.

Si certains ont pu contester le champ de la péréquation, en proposant de la restreindre, pour ses bénéficiaires, aux seuls quotidiens IPG ou, pour ses contributeurs, aux seuls titres « CPPAP », le rapporteur estime aujourd'hui plus prudent de ne pas remettre en question l'équilibre établi par la loi Bichet, afin de ne pas fragiliser les messageries et, au-delà, la distribution même des quotidiens IPG qui ne repose que sur l'une d'entre elles.

d. Définition de l'exception au principe coopératif (4°)

Le 4° de l'article 17 prévoit que l'ARCEP fixe, par dérogation au principe d'adhésion à une coopérative en vue de la distribution groupée de titres de presse inscrit à l'article 3 de la loi Bichet telle que modifiée par le présent article (cf. *supra*), les circonstances dans lesquelles **une entreprise de presse peut, dans des zones géographiques déterminées, recourir à une distribution groupée sans adhérer à une coopérative**.

Cette disposition fait écho à la rédaction de l'actuel article 18-6 de la loi Bichet qui ouvre aux entreprises de presse :

– la distribution directe de titres, sans adhésion à une coopérative, par les dépositaires centraux de presse, premier tempérament introduit par la loi du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse [(1)] ;

– la distribution, sans adhésion à une coopérative commune, dans des zones géographiques déterminées, par le réseau local de distribution groupée, possibilité introduite par la loi du 17 avril 2015 pour assurer la réduction des coûts de la distribution de la presse en zone peu dense en permettant à la presse nationale d'utiliser le réseau de la presse quotidienne régionale.

Ces dispositions n'ont cependant jamais été utilisées à ce jour, et le rapporteur avait pu constater, dans le cadre de la mission d'évaluation conduite avec sa collègue George Pau-Langevin, que les tentatives de rapprochement au niveau local n'étaient que très embryonnaires. Pour autant, il ne paraît pas inopportun, dans le cadre de la réforme proposée par le Gouvernement, de **maintenir une telle possibilité de dérogations aux fins de « *l'amélioration des conditions de desserte des points de vente* »**, étant précisé que l'entreprise ne sera toutefois pas exonérée de participer à la péréquation en faveur de la distribution des quotidiens.

---

(1) Article 4 de la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse.

e. Suivi de l'accord interprofessionnel relatif à l'assortiment des titres « CPPAP » (5°)

Afin de s'assurer de la conclusion effective de l'accord interprofessionnel prévu par l'article 5 de la loi Bichet dans la rédaction issue du présent article (cf. *supra*) concernant la distribution des titres « CPPAP » non IPG, le régulateur serait tenu informé de l'ouverture des négociations puis, ultérieurement, de tout avenant à cet accord.

Il rendrait un **avis public sur la conformité de cet accord aux principes énoncés par la loi** et pourrait même en **définir les termes concernant les règles d'assortiment des titres et la détermination des quantités servies** dans deux cas de figure :

– la non-conformité de l'accord aux principes posés par la loi,

– l'incapacité des parties à trouver un accord dans les six mois suivant l'ouverture des négociations ou l'expiration de l'accord.

Ainsi, comme le CSMP aujourd'hui [(1)], l'ARCEP pourrait, en cas d'incapacité des acteurs à trouver un accord dans ce domaine, intervenir très directement sur les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servies aux points de vente.

f. Fixation des règles d'implantation des points de vente et de rémunération des diffuseurs (6°)

L'autorité aurait également pour mission de fixer les **règles d'implantation des points de vente**. Ce réseau doit répondre aux exigences, rappelées à l'article 13 de la loi Bichet dans la rédaction issue du présent article, de large couverture du territoire, de proximité d'accès du public et de diversité et d'efficacité des modalités commerciales de diffusion (cf. *supra*).

L'autorité préciserait ainsi les règles fixées par décret en application du même article, tandis que la commission du réseau (cf. *infra*) déterminerait précisément l'implantation des points de vente. Ainsi, contrairement à la situation actuelle, qui confie cette décision à une commission spécialisée formée uniquement d'éditeurs, par délégation du CSMP, le régulateur aurait pour mission d'encadrer les décisions d'implantation.

Par ailleurs, l'autorité se verrait confier le soin de **fixer les conditions de rémunération des diffuseurs de presse après avis de leurs organisations professionnelles** – cette dernière précision ayant été apportée par le Sénat –, comme le fait actuellement le CSMP en application du 9° de l'article 18-6 de la loi Bichet. Le rapporteur avait proposé, dans le cadre de la mission d'évaluation

(1) L'article 18-6 de la loi Bichet dispose en effet que le CSMP « fixe, pour les autres catégories de presse, selon des critères objectifs et non discriminatoires définis dans un cahier des charges, les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servies aux points de vente *».*

conduite avec sa collègue George Pau-Langevin [(1)], de refondre le système de facturation afin que les éditeurs ne facturent plus aux diffuseurs que les exemplaires vendus, après restitution des invendus, afin d'améliorer les conditions de leur rémunération. Une telle mesure technique pourrait ainsi être prise par l'ARCEP dans le cadre du nouveau pouvoir qui lui est confié.

Cependant, alors que le CSMP est aujourd'hui compétent pour fixer la rémunération de l'ensemble des « agents de la vente de presse » – définis comme les concessionnaires globaux, les dépositaires centraux, les diffuseurs de presse et les vendeurs-colporteurs par le dernier alinéa de l'actuel article 18-6 de la loi Bichet –, l'autorité serait uniquement compétente pour fixer la rémunération des diffuseurs.

g. Établissement du schéma territorial de distribution de la presse (7°)

L'autorité aurait également pour mission d'établir et de **rendre public un schéma territorial de la distribution de la presse** mentionnant les **dépositaires centraux de presse**.

À l'heure actuelle, le CSMP fixe le schéma directeur du réseau des dépositaires centraux de presse en application du 4° de l'article 18-6 de la loi Bichet. Pour répondre à l'objectif d'efficience économique et d'efficacité commerciale fixé par le même article, le CSMP a fait le choix de confier une exclusivité territoriale à ces dépositaires centraux. Ainsi, toutes les messageries confient, sur une zone déterminée, tout leur flux au dépositaire, à charge pour celui-ci de desservir tous les points de vente et de s'assurer de la bonne remontée, en sens inverse, du flux financiers.

Comme l'indique l'étude d'impact qui lui est annexée, « *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* » [(2)]. Ainsi, le projet de loi initial prévoyait de confier à l'ARCEP la publication d'un « *schéma territorial d'orientation* » de la distribution de la presse. Toutefois, afin de **sécuriser les importants investissements consentis par les dépositaires centraux, dont le nombre a été significativement réduit dans la période récente, le texte faisait encore référence à ces derniers**.

Le Conseil d'État a souligné dans son avis que l'établissement d'un tel **schéma ne saurait revêtir un caractère prescriptif imposant aux sociétés agréées de recourir aux services d'un dépositaire central existant**, car une telle disposition serait vraisemblablement contraire à la liberté d'entreprendre comme à la liberté contractuelle.

---

(1) L. Garcia, G. Pau-Langevin, Rapport d'information n° 861 précité.

(2) Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 31.

Ainsi, bien que mentionnés, les dépositaires centraux ne bénéficieraient d'aucune prérogative particulière par rapport aux autres acteurs de la distribution. Aussi, afin de donner plus de visibilité aux acteurs historiques pendant la période de transition, le Sénat a supprimé la notion d'« orientation » du schéma territorial, **renforçant ainsi considérablement les pouvoirs du régulateur dans la fixation de ce dernier**.

De fait, si cette rédaction était maintenue, il appartiendrait à l'autorité de définir elle-même les zones de chalandise des différents acteurs, ce que le libre jeu économique permettrait de faire de façon plus efficace. Le rapporteur serait donc favorable à la réintégration de la notion d'« *orientation* », qui semble mieux correspondre au rôle d'impulsion et d'incitation qui doit revenir à l'ARCEP et qui avait été expressément validée par le Conseil d'État.

4. La procédure d'agrément (article 18)

Les alinéas 75 à 80 du présent article modifient l'actuelle rédaction de l'article 18 de la loi Bichet afin de déterminer la procédure de délivrance de l'agrément aux sociétés de distribution groupée de la presse. Il est notamment précisé que la demande d'agrément justifie des moyens matériels et humains de la société candidate et comporte l'ensemble des informations comptables et financières de nature à attester sa **capacité à assurer son activité de façon conforme au cahier des charges** défini par le nouvel article 11 (cf. *supra*).

Par ailleurs, si la société candidate se propose de distribuer des quotidiens, il est impératif qu'elle soit en mesure de présenter une **comptabilité analytique distinguant la distribution de ces derniers des autres titres de presse**, afin que l'autorité soit en mesure d'appliquer les règles de péréquation (cf. *supra*). Si cette règle figurait d'ores et déjà à l'article 18-6 de la loi Bichet en ce qui concerne les quotidiens IPG, elle est ici étendue à l'ensemble des quotidiens bénéficiant de la péréquation.

Cette précision doit permettre à l'ARCEP de **vérifier que la société candidate sera capable de mettre en œuvre tous les moyens, notamment logistiques, informatiques et financiers, nécessaires à la distribution de la presse sous tous ses aspects** – « réglage » des quantités servies aux points de vente, transport, remontée des flux financiers, etc.

Le deuxième alinéa de l'article 18, dans la rédaction envisagée, permet également à l'ARCEP d'avoir une **connaissance précise de l'actionnariat de la société candidate, si elle est constituée en société par actions**, celle-ci n'étant plus obligatoirement possédée à plus de 50 % par les coopératives d'éditeurs lui confiant la distribution de leurs titres. Ainsi, la société candidate serait tenue de fournir l'identité de l'ensemble des personnes physiques ou morales détenant plus de 5 % de son capital ou de ses droits de vote ainsi que, le cas échéant, celle des personnes qui la contrôle directement ou indirectement.

L'autorité serait tenue de motiver son refus d'agrément.

Une fois l'agrément délivré, la société serait tenue d'**informer l'ARCEP de toute modification** des informations fournies à cette dernière à l'appui de sa demande, notamment tout changement significatif de sa situation financière, et ce dans un délai d'un mois à compter de ladite modification.

À l'inverse, **en cas de modifications apportées au cahier des charges, la société agréée serait invitée par l'autorité à se conformer, dans un délai raisonnable**, aux nouvelles prescriptions qu'il comporte.

5. Le recueil d'informations par le régulateur (article 19)

Afin de mener à bien ses missions, l'autorité pourrait, en application d'un nouvel article 19 introduit au sein de la loi Bichet, recueillir auprès des sociétés agréées toutes les informations ou documents nécessaires lui permettant de s'assurer que les personnes soumises à la loi en respectent bien les dispositions ainsi que les textes et décisions d'application. Ce **recueil d'informations, très encadré**, devra être **proportionné aux besoins** liés à l'accomplissement des missions de l'autorité et faire l'objet d'une **décision motivée** de la part de cette dernière.

Par ailleurs, un **contrôle particulier de la comptabilité des sociétés agréées** est prévu par le second alinéa de l'article 19. Afin de veiller au caractère transparent, efficace et non discriminatoire de leur offre, le régulateur serait destinataire des **résultats des vérifications effectuées par les commissaires aux comptes**. Il fixerait d'ailleurs lui-même les règles de comptabilisation des coûts, ainsi que les spécifications techniques des systèmes de comptabilisation que toutes les sociétés agréées devront utiliser, et ferait **vérifier annuellement, aux frais de chaque société, par un organisme indépendant qu'il désigne**, la conformité des comptes à ces règles. Ce contrôle poussé de la comptabilité des sociétés agréées doit permettre d'anticiper tout problème susceptible de mettre en danger la distribution de la presse et, partant, l'équilibre économique de tout ou partie de la filière.

6. Les consultations publiques préalables conduites par le régulateur (article 20)

Le présent article envisage, à l'alinéa 79, d'introduire un nouvel article 20 au sein de la loi Bichet, relatif aux consultations publiques menées par l'autorité avant toute décision d'ampleur. Ainsi, dès qu'elle envisage d'adopter des mesures ayant une incidence importante sur le marché de la distribution de la presse, elle devra les **rendre publiques dans un délai raisonnable avant leur adoption, afin de recueillir les éventuelles observations des acteurs**. Celles-ci sont également

rendues publiques, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi. De telles dispositions étaient déjà prévues en ce qui concerne les décisions du CSMP [(1)].

Le rapporteur estime que c'est par ce biais qu'il sera possible de faire droit à la demande récurrente de syndicats de la distribution de la presse qu'il a entendus en audition de modifier la gouvernance de l'ARCEP afin d'y prendre toute leur part. Si une telle solution n'est pas compatible avec le passage d'une autorégulation professionnelle à une régulation administrative indépendante, il considère que **les syndicats pourront utiliser ce dispositif afin de partager leurs positions respectives avec le régulateur**.

7. Les pouvoirs exceptionnels confiés au régulateur en matière de distribution de la presse IPG (article 21)

Le présent article introduit au sein de la loi Bichet un nouvel article 21 tendant à confier à l'ARCEP des **pouvoirs exceptionnels en cas d'atteinte ou de menace d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse IPG**.

L'autorité pourrait alors prendre des mesures telles que la **suspension de la résiliation des contrats** conclus entre les éditeurs et les sociétés agréées de distribution ou encore la **délivrance d'agréments provisoires** à de nouvelles sociétés, y compris lorsque celles-ci ne sont pas en mesure de respecter le cahier des charges.

Des garde-fous sont toutefois prévus pour encadrer ces importants pouvoirs. Ces **mesures, provisoires, ne pourraient ainsi pas excéder six mois renouvelables une fois** et seraient nécessairement motivées. Par ailleurs, elles seraient prises dans le respect des principes énoncés au titre 1er de la loi (cf. *supra*) et devraient être **strictement nécessaires et proportionnées** à l'objectif poursuivi, à savoir assurer la continuité de la distribution de la presse IPG, cette nécessité étant, le cas échéant, susceptible d'être vérifiée par un juge. Enfin, les décisions se rattachant à l'exécution d'un contrat ne pourraient être prises qu'après que les parties audit contrat auraient été mises en mesure de présenter leurs observations.

Bien que de tels pouvoirs ne soient pas explicitement prévus, aujourd'hui, par les dispositions de la loi Bichet, ils font naturellement **écho aux décisions que le CSMP a récemment été amené à prendre afin d'assurer la continuité de la distribution opérée par Presstalis**, tel que la prolongation de six mois du délai de préavis des éditeurs, l'imposition d'une contribution exceptionnelle de 2,25 % du chiffre d'affaires des éditeurs ou bien encore l'allongement du délai de paiement

---

(1) L'article 18-7 de la loi Bichet dispose aujourd'hui que « Lorsque, dans le cadre de la présente loi, le Conseil supérieur des messageries de presse envisage d'adopter des mesures ayant une incidence importante sur le marché de la distribution de la presse, il rend publiques les mesures envisagées dans un délai raisonnable avant leur adoption et recueille, dans le cadre d'une consultation publique d'une durée maximale d'un mois, les observations qui sont faites à leur sujet. Les résultats d'une consultation sont rendus publics par le Conseil supérieur des messageries de presse, à l'exclusion des informations couvertes par le secret des affaires. »

de la messagerie [(1)]. Les pouvoirs confiés à l'ARCEP font cependant l'objet de garanties procédurales bien plus importantes.

8. Les relations du régulateur avec l'Autorité de la concurrence (article 22)

Le nouvel article 22 de la loi Bichet reprendrait les dispositions aujourd'hui prévues à l'article 18-8 de loi afin de définir les **modalités de coopération entre le nouveau régulateur et l'Autorité de la concurrence**.

Le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse serait ainsi tenu de saisir l'Autorité de la concurrence des faits dont il aurait connaissance et susceptibles d'être contraires aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce relatifs aux pratiques anticoncurrentielles. Il aurait également la faculté de la saisir pour avis de toute question relevant de sa compétence.

À l'inverse, l'Autorité de la concurrence aurait l'obligation de communiquer au régulateur de la distribution de la presse toute saisine entrant dans son champ de compétence et pourrait également le saisir pour avis de toute question y ayant trait.

9. La procédure de sanction (article 23)

Le nouvel article 23 dont l'introduction dans la loi Bichet est envisagée par les alinéas 86 à 100 du présent article encadre la procédure de sanction à laquelle l'autorité pourrait avoir recours – soit d'office, soit sur saisine du ministre chargé de la communication, d'une organisation professionnelle ou de toute personne intéressée – à l'encontre de certains acteurs soumis aux dispositions de la loi : une entreprise de presse, une société coopérative, une société de distribution agréée ou un kiosque numérique. Les opérateurs de plateforme ne seraient donc pas soumis, en l'état actuel du projet de loi, aux éventuelles sanctions du régulateur (cf. *supra*).

L'autorité serait tenue, avant de prononcer une sanction, de **mettre la personne visée en demeure de se conformer aux dispositions de la loi** ou des textes, accords ou décisions pris pour son application, et ce dans un **délai fixé par elle**. Celui-ci ne pourrait toutefois pas être inférieur à un mois, sauf en cas de manquement grave et répété. L'autorité pourrait également **assortir sa mise en demeure d'obligations intermédiaires** à respecter dans le délai fixé. Enfin, la mise en demeure serait **motivée, notifiée à l'intéressé et pourrait être rendue publique**.

Si la personne mise en demeure ne se conforme pas aux prescriptions de l'ARCEP dans le délai imparti, celle-ci peut, après une instruction conduite par ses

---

(1) Décisions n[os] 2018-1, 2018-2 et 2018-3 du CSMP.

services, décider d'engager la procédure de sanction, qui commence par la notification des griefs à leur auteur et la transmission du dossier à la formation restreinte de l'ARCEP. En effet, la **séparation des fonctions de poursuites et d'instruction, d'une part, et de jugement, d'autre part**, constitue un impératif constitutionnel [(1)] que les procédures de sanction des autorités administratives indépendantes sont tenues de respecter, même si une distinction fonctionnelle est suffisante pour satisfaire à cette exigence [(2)].

La composition de la **formation restreinte de l'ARCEP** est définie par l'article L. 130 du code des postes et des communications électroniques. Chargée du prononcé des sanctions, elle comprend les **trois membres les plus récemment nommés du collège**, à l'exception du président de l'ARCEP. Les personnels chargés de l'assister dans le cadre de cette procédure ne peuvent être choisis parmi ceux ayant participé à l'instruction et à l'engagement des poursuites, afin de répondre aux impératifs constitutionnels.

Afin de s'assurer que la personne mise en cause puisse assurer sa défense, l'article 23 prévoit qu'elle peut consulter le dossier et formuler des observations écrites. Elle est, en tout état de cause, obligatoirement entendue par la formation restreinte, de même que le représentant de l'autorité chargé des poursuites, selon une procédure contradictoire. Au-delà, la formation restreinte peut entendre toute personne dont l'audition paraît utile.

La formation restreinte peut alors prononcer les sanctions suivantes :

– un avertissement,

– la suspension ou le retrait de l'agrément des sociétés de distribution agréées,

– une sanction pécuniaire ne pouvant excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France au cours du dernier exercice clos, plafond porté à 5 % en cas de nouvelle infraction ; à défaut d'activité antérieure, le plafond est fixé à 150 000 euros, et à 375 000 euros en cas de nouvelle violation de la même infraction ; en tout état de cause, le montant prononcé est nécessairement proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés.

Plusieurs dispositions visent à **coordonner d'éventuelles sanctions administratives et pénales afin de respecter le principe constitutionnel de proportionnalité des délits et des peines**. Lorsque le manquement est également passible de sanctions pénales, le montant total des sanctions prononcées ne peut excéder le montant de la sanction encourue le plus élevé. Si la formation restreinte prononce une sanction pécuniaire définitive avant qu'un juge pénal ait statué

(1) Décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, Banque populaire Côte d'Azur.

(2) Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre.

définitivement sur des faits identiques ou connexes, il peut ordonner que la sanction pécuniaire s'impute sur l'amende qu'il prononce.

Le **délai de prescription** de l'action de l'autorité est fixé à **trois ans**. Ainsi, cette dernière ne peut être saisie de faits remontant à plus de trois ans si aucun acte tendant à la recherche, la constatation ou la sanction de ces faits n'est venu interrompre ce délai.

Les **décisions de la formation restreinte seraient motivées** et notifiées à l'intéressé. En complément de la sanction prononcée, ces décisions pourraient également être **rendues publiques dans les publications**, journaux ou sur les sites internet choisis par la formation restreinte, dans un format et pour une durée toutefois proportionnés à la sanction infligée.

Elles pourraient faire l'objet d'un **recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État**, ainsi que d'une demande, en référé, de suspension de leur exécution. En tout état de cause, sans qu'une précision soit nécessaire, les décisions de l'ARCEP pourraient également faire l'objet des autres référés prévus par le code de la justice administrative, comme le référé « liberté » [(1)] et le référé conservatoire [(2)].

10. La procédure de règlement des différends (article 24)

Un nouvel article 24 serait également introduit dans la loi Bichet pour confier au régulateur une compétence en matière de règlement des différends. Il pourrait ainsi être saisi des différends intervenant :

– **entre une entreprise de presse ou une coopérative et une société de distribution agréée, un diffuseur de presse ou un kiosque numérique** en cas de refus de distribution, de refus de diffusion ou de désaccord sur les conditions de distribution ;

– **entre une entreprise de presse et une coopérative**, en cas de désaccord sur la conclusion ou l'exécution d'une convention de groupage ;

– **entre une société agréée de distribution et un diffuseur de presse** en cas de désaccord sur la mise en œuvre des obligations relatives, notamment, au respect du cahier des charges et du schéma territorial, et à la desserte non discriminatoire des points de vente.

La **décision de l'autorité est motivée** et précise nécessairement les conditions dans lesquelles le groupage, la distribution ou la diffusion doivent être assurés pour respecter les principes d'équité et de non-discrimination, ce qui permettra l'établissement, au fur et à mesure, d'une jurisprudence en la matière. Elle se prononce dans un **délai de quatre mois**, après avoir mis les parties en

(1) Article L. 521-2 du code de la justice administrative.

(2) Article L. 521-3 du même code.

présence à même de présenter leurs observations. En cas de circonstances exceptionnelles, ce délai peut être porté à six mois.

Article 1er (alinéas 111 à 123)
Missions de la commission du réseau de la diffusion de la presse et application des dispositions de la loi

Alinéas adoptés par la commission avec modifications

Les alinéas 111 à 123 de l'article 1er du présent projet de loi ont pour objet de confier les décisions relatives à l'implantation des points de vente de presse et la gestion des agents de presse à la Commission du réseau de la diffusion de la presse.

Un nouvel article 25 intégré à la loi Bichet prévoit de confier les décisions relatives à l'implantation des points de vente de presse et la gestion des agents de presse, qui relèvent aujourd'hui d'une commission d'éditeurs agissant sur délégation du CSMP (1), à une Commission du réseau de la diffusion de la presse.

Contrairement à l'actuelle commission spécialisée, la commission ne serait plus uniquement **composée d'éditeurs**, mais également de **personnalités qualifiées en matière de distribution de la presse**. Une **égale représentation des femmes et des hommes** serait assurée par le biais de ses modalités de désignation.

Ses membres, ainsi que les personnels les assistant et les experts qu'elle pourrait être amenée à consulter, seraient tenus au secret professionnel. Les membres et les personnels de la Commission du réseau de la diffusion de la presse y seraient même tenus pendant un an après la fin de leurs mandats ou fonctions. Un décret fixerait le nombre de ses membres, la durée de leur mandat, les modalités de leur désignation et de celle de son président, ainsi que la procédure de conciliation.

Cette nouvelle commission aurait pour tâche de décider, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, de l'**implantation des points de vente de presse conformément aux règles fixées par le régulateur** (cf. *supra*). Le présent article reprend ainsi l'organisation actuelle en la matière, qui confie à une commission spécialisée composée d'éditeurs, sur délégation du CSMP, le soin de décider de l'implantation des points de vente.

Le Sénat a souhaité soumettre les décisions d'implantation des points de presse de la commission à un **avis conforme du maire de la commune** concernée, obligation que le rapporteur considère comme extrêmement lourde et susceptible de faire obstacle à la nécessité, pour les éditeurs, de trouver de nouveaux points de vente pour faire face à la décroissance des points de vente traditionnels.

(1) 6° de l'article 18-6 de la loi Bichet.

Cette commission délivrerait également un certificat d'**inscription aux agents de la vente de presse** et assurerait la gestion du fichier les recensant, mission qui relève aujourd'hui du CSMP. Les litiges entre agents de presse impliquant un point de vente pourraient être soumis à une conciliation préalable devant l'une des personnalités qualifiées qui composent la commission.

Ce nouvel organe perdrait cependant, par rapport à la commission existante, ses pouvoirs en matière de nomination des dépositaires centraux de presse.

Comme c'est actuellement le cas du CSMP, cette commission serait une **personne morale de droit privé** ; les frais afférents à son fonctionnement resteraient à la charge des coopératives.

Cette commission serait tenue de transmettre à l'autorité et au ministre chargé de la communication, à leur demande, le fichier recensant les agents de presse, ainsi que l'ensemble des documents en sa possession relatifs à l'organisation territoriale du réseau.

Enfin, un nouvel article 26 est introduit pour **renvoyer à un décret simple les conditions d'application de la loi**.

*

Article 2

Coordinations avec le code des postes et des communications électroniques

Adopté par la commission avec modifications rédactionnelles

Le présent article opère les coordinations nécessaires au sein du code des postes et des communications électroniques.

Le présent article modifie, par ses **alinéas 2 à 9**, le nom de l'ARCEP, qui devient l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse à l'article L. 130 du code des postes et des communications électroniques, relatif à sa composition et à son fonctionnement.

Si le présent article ne modifie pas la gouvernance de l'ARCEP et les modalités de désignation de ses membres, qui demeurent ainsi nommés par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, il **élargit à la distribution de la presse le domaine des qualifications économiques, juridiques et techniques requises de ses membres**.

Néanmoins, deux membres de l'ARCEP ayant été nommés au début de cette année par le président du Sénat et le Président de la République, il faudra, sauf vacance imprévue, attendre l'expiration du mandat des membres nommés

en 2015 pour adapter la composition de l'autorité à ses nouvelles missions, comme le prévoit l'alinéa 1er de l'article 7 du présent projet de loi (cf. *infra*).

Le présent article étend également les **compétences de la formation restreinte** de l'autorité aux sanctions prévues par l'article 23 de la loi Bichet modifiée (cf. *supra*) et **adapte les règles assurant la distinction fonctionnelle entre cette formation et le collège de l'autorité**.

Ainsi, les membres de la formation restreinte appelés à se prononcer sur d'éventuelles sanctions applicables aux acteurs de la presse ne prennent pas part aux délibérations et décisions de l'autorité relatives au recueil d'informations auprès des sociétés agréées et à leur contrôle comptable, aux mises en demeure qu'elle peut prononcer ainsi qu'au règlement des différends. Ils ne siègent pas non plus dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article 21 (cf. *supra*) relatif aux mesures prises par l'autorité en cas de risque d'atteinte grave et immédiate à la distribution de la presse IPG.

De la même façon, le présent article étend la règle fixée par l'article L. 130 précité relative au **nombre minimum de membres de l'autorité devant siéger** en formation de règlement des différends, de poursuites et d'instruction comme sur les mesures exceptionnelles déjà mentionnées. Dans ces cas de figure, l'autorité ne peut délibérer, hors la présence des membres de la formation restreinte, que si trois de ses membres au moins sont présents.

Les **alinéas 10 à 12** du présent article modifient l'article L. 131 du code précité afin de modifier le nom de l'autorité et d'étendre les règles d'**incompatibilité imposées à ses membres à la détention d'intérêts dans une entreprise de la presse**.

Enfin, les **alinéas 13 à 19** du présent article modifient l'article L. 135 du code précité afin de modifier le nom de l'autorité et d'enrichir son **rapport d'activité**, notamment en ce qui concerne les mesures relatives à la distribution de la presse et à l'application de la loi Bichet. Elle pourra à ce titre formuler des **propositions de modifications législatives ou règlementaires**. L'autorité devra également dresser un **état de la distribution de la presse**, en particulier s'agissant de l'évolution des prestations proposées par les sociétés de distribution, de leurs prix et de la couverture du territoire par les réseaux de distribution.

Enfin, le pouvoir de l'ARCEP de recueillir toute information statistique sur l'utilisation, la zone de couverture et les modalités d'accès au service est étendu aux sociétés agréées assurant la distribution de la presse.

*

Article 2 bis *(nouveau)*
Coordinations avec le code des postes et des communications électroniques

Introduit par la commission

Le présent article opère les coordinations nécessaires au sein du code des postes et des communications électroniques.

Introduit par la commission à l'initiative du rapporteur, le présent article opère les multiples coordinations nécessaires au sein du code des postes et des communications électroniques afin de tirer les conséquences du changement de nom de l'ARCEP.

*

Article 3
Coordination avec le code de la justice administrative

Adopté par la commission sans modification

Le présent article opère les coordinations nécessaires au sein du code de la justice administrative.

Le présent article confie au Conseil d'État, en premier et dernier ressort, la compétence de connaître des recours contre les décisions prononcées par le régulateur en application de l'article 23 de la loi Bichet modifiée relatif aux sanctions (cf. *supra*).

Il complète à cette fin l'article L. 311-4 du code de la justice administrative, qui dresse la liste des cas dans lesquels le Conseil d'État statue en premier et dernier ressort. Sont notamment mentionnés à cet article les décisions de plusieurs autorités administratives, comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité des marchés financiers ou encore la Commission de régulation de l'énergie.

*

Article 3 bis *(nouveau)*
Coordinations avec le code général des collectivités territoriales

Introduit par la commission

Le présent article opère les coordinations nécessaires au sein du code général des collectivités territoriales.

À l'initiative du rapporteur, le présent article opère les coordinations nécessaires au sein des articles L. 1425-1 et L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'exploitation du réseau électrique, afin de tirer les conséquences du changement de nom de l'ARCEP.

*

Article 4
Coordination avec le code général des impôts

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article opère les coordinations nécessaires au sein du code général des impôts.

Le présent article tend à modifier l'article 298 *undecies* du code général des impôts afin d'y mentionner, non plus le Conseil supérieur des messageries de presse, mais la nouvelle Commission du réseau de la diffusion de la presse prévue par l'article 25 de la loi Bichet modifiée (cf. *supra*).

L'article 298 *undecies* du code général des impôts exonère du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée les vendeurs de presse inscrits auprès du CSMP. Cette mission étant désormais dévolue à la Commission du réseau de la diffusion de la presse, cette coordination était nécessaire.

À l'initiative du rapporteur, la commission a complété le présent article afin d'opérer les coordinations nécessaires aux articles 1458 *bis*, 199 *undecies* B, 302 *bis* KH et 1635 *sexies* du code, afin de tirer les conséquences du changement de nom de l'ARCEP.

*

Article 5
Coordination avec le code de la consommation

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article opère les coordinations nécessaires au sein du code de la consommation.

Le présent article modifie l'article L. 131-4 du code de la consommation afin d'étendre l'amende applicable aux opérateurs de plateforme en ligne qui enfreignent l'article L. 111-7 du même code – de 75 000 euros pour une personne physique et de 375 000 euros pour une personne morale – aux cas où elles ne respecteraient pas les obligations introduites au II de l'article 14 de la loi Bichet dans la rédaction issue de l'article 1er du présent projet de loi (cf. *supra*).

À l'initiative du rapporteur, la commission a complété le présent article afin d'opérer les coordinations nécessaires aux articles L. 221-17, L. 224-30 et L. 224-54 du même code, afin de tirer les conséquences du changement de nom de l'ARCEP.

*

Article 5 bis *(nouveau)*
Coordination avec la loi du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Introduit par la commission

Le présent article opère une coordination au sein de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Introduit par la commission à l'initiative du rapporteur, le présent article opère la coordination nécessaire au sein de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui détermine les commissions parlementaires compétentes pour émettre un avis sur la nomination du président de l'ARCEP, afin de tirer les conséquences de son changement de dénomination.

*

Article 6
Réforme du statut des vendeurs-colporteurs de presse

Adopté par la commission avec modifications rédactionnelles

Le présent article a pour objet d'assouplir le statut juridique des vendeurs-colporteurs de presse (VCP) de façon à favoriser leur activité et l'attractivité de celle-ci.

● L'article 22 de la loi **n° 91-1 du 3 janvier 1991** [(1)] **distingue les vendeurs-colporteurs de presse (VCP) des porteurs de presse.**

Aux termes du I de cet article 22, les VCP effectuent « *sur la voie publique ou par portage à domicile, la vente de publications quotidiennes et assimilées* ». Ces personnes « *sont des travailleurs indépendants lorsqu'elles exercent leur activité en leur nom propre et pour le compte d'un éditeur, d'un dépositaire ou d'un diffuseur. Elles ont la qualité de mandataire-commissionnaire aux termes d'un contrat de mandat. Elles sont inscrites à ce titre au Conseil supérieur des messageries de presse qui leur délivre l'attestation* […] *justifiant de leur qualité de mandataire-commissionnaire* ».

Pour leur part, aux termes du II du même article 22, les porteurs de presse effectuent « *sur la voie publique ou par portage à domicile, la distribution de publications quotidiennes et assimilées* ». Ils « *ont la qualité de salarié au sens du droit du travail* ».

Autrement dit, alors que les quelque 10 000 VCP que compte notre pays sont en principe des agents de la vente des titres, habilités à encaisser directement le prix de leur abonnement en qualité de mandataires-commissionnaires, les 12 000 porteurs de presse ne peuvent, eux, que distribuer les titres sans percevoir le prix de leur abonnement. Cette distinction a conduit à rattacher les premiers à la catégorie des travailleurs indépendants, et les seconds à celle des salariés – étant précisé que, si les titres distribués ne relèvent pas de la presse quotidienne ou hebdomadaire IPG, c'est alors le statut d'auto-entrepreneur qui a vocation à s'appliquer, ce qui ne favorise pas le portage « multi-titres ».

Cependant, cette distinction tend à s'atténuer dans la mesure où le prix des abonnements est désormais le plus souvent réglé directement aux éditeurs de presse par prélèvement automatique, ce qui limite le rôle des VCP à la livraison des titres et les rapproche ainsi des porteurs salariés qui, de leur côté, ont obtenu, le 26 juin 2007, la conclusion d'une convention collective nationale du portage de presse (étendue le 3 juin 2016) prévoyant des droits syndicaux et de grève, un repos hebdomadaire, des congés payés ou encore le versement systématique d'une indemnité kilométrique.

(1) Loi 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.

Les professions de VCP et de porteur ont par ailleurs en commun d'être exercées par des personnes ayant souvent le même « profil ». D'après un rapport conjoint des inspections générales des Affaires sociales (IGAS) et culturelles (IGAC) sur « la situation sociale des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse », « *il s'agit d'une population majoritairement masculine (55,9 % d'hommes) et relativement âgée (54,7 % de plus de 50 ans) avec une part importante de retraités (22 %) ; pour un quart, il s'agit de l'unique source de revenus* […] *; cette activité est exercée à temps très partiel (30 minutes à 4 heures par jour) avec de fortes disparités* […qui expliquent] *en grand partie l'écart entre les rémunérations moyennes* […] *qui sont, par mois, de 1 039 euros pour les VCP et de 429 euros pour les porteurs* » [(1)].

● Afin de tenir compte de ce que ces professions sont exercées le plus souvent à temps partiel et à titre d'activité complémentaire, la loi du 3 janvier 1991 précitée a introduit des aménagements au statut social des VCP et des porteurs, qui relèvent en principe du régime général de la Sécurité sociale.

En premier lieu, le IV de l'article 22 de cette loi a prévu qu'« *un arrêté pris par le ministre chargé de la sécurité sociale fixe les assiettes forfaitaires applicables au calcul des cotisations dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail, des allocations familiales, ainsi que des autres charges recouvrées par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales* », auxquelles sont assujetties les rémunérations des VCP et des porteurs de presse.

Autrement dit, afin de limiter l'impact des cotisations sociales sur les rémunérations, le législateur a décidé que celles-ci seraient acquittées sur la base d'une assiette forfaitaire réduite par rapport à l'assiette réelle. Si une telle mesure a l'avantage d'alléger la charge des cotisations sociales pesant sur les rémunérations, elle a aussi l'inconvénient de minorer les droits sociaux, notamment en matière d'assurance-maladie et d'assurance-retraite.

Si la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a facilité l'accès des VCP et des porteurs de presse à une retraite de base en baissant le seuil de rémunération nécessaire pour la validation d'un trimestre, elle n'a pas eu d'impact sur le niveau de pension, le principe du calcul des droits à la retraite sur la base d'une assiette forfaitaire continuant à minorer celui-ci.

En second lieu, outre l'instauration d'une assiette forfaitaire pour le calcul des cotisations sociales, le législateur a introduit un mécanisme d'exonération de cotisations patronales.

En effet, la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 a mis en place un dispositif d'exonération de charges patronales

---

(1) IGAS-IGAC, La situation sociale des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse*, octobre 2014, p. 3.*

calculée sur la base de l'assiette forfaitaire, qui a été étendu à la presse IPG en 2009 et à la presse magazine IPG en 2014.

Ce dispositif est inscrit à l'article 22 *bis* de la loi précitée du 3 janvier 1991, qui dispose que « *les cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur, du mandant ou de l'éditeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales, hors cotisations au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui sont dues pour les rémunérations versées au cours d'un mois civil aux vendeurs-colporteurs de presse et aux porteurs de presse* […] *font l'objet d'une exonération* ».

Destinée à réduire le coût du portage, cette exonération de charges patronales est compensée par l'État, au sein du programme 180 (Presse) du ministère de la Culture, à hauteur de 14,2 millions d'euros en 2019.

● Malgré ces « coups de pouce », la situation des VCP reste précaire. Outre qu'ils ne bénéficient d'aucun des avantages prévus, pour les porteurs de presse, par la convention collective nationale du portage de presse du 26 juin 2007, ils peuvent, en qualité de travailleurs indépendants, voir leur contrat rompu sans cause réelle et sérieuse, et même sans aucun motif. Seul est imposé un préavis d'une durée comprise entre deux et quatorze jours. N'étant pas salariés, contrairement aux porteurs de presse, ils ne bénéficient pas d'indemnités de fin de contrat ni de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Par ailleurs, ils ne profitent des allègements de cotisations sociales salariales et patronales attachés au statut de VCP que pour la vente de quotidiens et de publications hebdomadaires régionales IPG, la distribution de tout autre titre ne relevant pas de ces catégories devant s'effectuer sous statut d'auto-entrepreneur.

On l'aura compris : la complexité et la fragilité du statut de VCP ne sont pas de nature à en favoriser l'attractivité, alors même que la part du portage dans la distribution des titres progresse. Comme l'a rappelé le sénateur Michel Laugier, « *la part du portage dans la distribution des quotidiens est passée de 42,2 % en 2011 à 47,5 % en 2017* » [(1)].

C'est la raison pour laquelle l'**article 6 du présent projet de loi** réécrit intégralement le I de l'article 22 de la loi du 3 janvier 1991 pour :

– élargir l'application du statut de VCP à la vente de titres hebdomadaires (et plus précisément de titres hebdomadaires nationaux IPG) ;

– permettre aux VCP d'avoir, outre une activité principale de vente de titres de presse, une activité accessoire de distribution (sans vente) de publications de presse (quelles qu'elles soient), en conservant leur statut de travailleur indépendant, sans passer sous le régime de l'auto-entrepreneuriat.

(1) Rapport n° 501 précité, p. 102.

Plus précisément, le **1° du « nouveau » I de l'article 22 de la loi du 3 janvier 1991** (alinéa 3 du présent article 6), étend l'activité de vente « sur la voie publique ou par portage à domicile » des VCP des publications quotidiennes (qui étaient déjà dans leur escarcelle) aux publications hebdomadaires, en renvoyant à un décret le soin de définir les caractéristiques de ces publications (quotidiennes et hebdomadaires).

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, les publications hebdomadaires visées sont les titres hebdomadaires nationaux IPG. L'extension du statut de VCP à la vente de ces titres aurait pour eux deux conséquences :

– ils se trouveraient admis au bénéfice du fonds d'aide au portage de la presse ;

– ils seraient éligibles au bénéfice de l'exonération de cotisations patronales prévue à l'article 22 *bis* de la loi du 3 janvier 1991.

Le **2° du « nouveau » I de l'article 22 de cette même loi** (alinéa 4 du présent article 6) autorise les VPC à pratique la distribution de titres – alors que jusqu'ici le statut de VCP était limité à la vente –, à la condition que cette activité de distribution constitue l'accessoire de l'activité principale de vente.

Sous cette réserve, l'activité de distribution des VCP pourrait porter sur une palette très large de titres puisqu'elle pourrait concerner « *une ou plusieurs publications de presse au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse* », à savoir « *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* ».

Cette mesure est de nature à lever le frein au portage multi-titres sous l'unique statut de VCP, en permettant l'association du portage de la presse IPG (dans le champ de la loi du 3 janvier 1991) et de la presse non-IPG (jusqu'à présent hors du champ de la loi du 3 janvier 1991). Ce frein avait été identifié par l'IGAS et l'IGAC comme « *limit*[ant] *considérablement le développement du portage de la presse non IPG* » [(1)].

Pour le reste, les **trois derniers alinéas de l'article 6 du présent projet de loi** reprennent, sans modification significative, des dispositions figurant aujourd'hui au I de l'article 22 de la loi 3 janvier 1991, à savoir celles qui énoncent que :

– les VCP 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 agréée de distribution de la presse, d'un dépositaire ou d'un diffuseur de presse ;

---

(1) IGAS-IGAC, rapport précité, *p. 7.*

– les VCP ont la qualité de mandataire-commissionnaire aux termes d'un contrat de mandat ;

– les VCP doivent être inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse, désormais mentionnée au « nouvel » article 25 de la loi Bichet – commission qui, en lieu et place du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), « *leur délivre l'attestation, prévue à l'article 298* undecies *du code général des impôts* [(1)]*, justifiant de leur qualité de mandataire-commissionnaire* ».

Au final, le présent article ne fait que traduire dans la loi la recommandation, formulée en 2014 par l'IGAS et l'IGAC, « *d'assouplir le statut des VCP pour élargir la définition de leur activité à la vente et/ou à la distribution* » [(2)].

En aucun cas cet article ne remet en cause le statut des porteurs de presse qui est fixé au II de l'article 22 de la loi du 3 janvier 1991 – paragraphe qui ne fait l'objet d'aucune modification.

*

Article 7

Dispositions transitoires pour la régulation de la distribution de la presse

Adopté par la commission avec modifications rédactionnelles

Le présent article a pour objet d'assurer la transition de la régulation de la distribution de la presse, selon un calendrier qui s'étale sur six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

➢ **À la date d'entrée en vigueur de la loi**

● Les mandats en cours des membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ne seront pas interrompus du fait de l'entrée en vigueur de la loi.

En conséquence, l'exigence de qualification des membres de l'autorité en matière de distribution de la presse – que l'article 2 du présent projet de loi inscrit à l'article L. 130 du code des postes et des communications électroniques – ne s'imposera qu'à partir de la première nomination au sein du collège de ladite autorité qui interviendra après la date d'entrée en vigueur de la loi.

---

(1) Ce texte dispose que « les opérations d'entremise accomplies par des personnes justifiant de la qualité de mandataire régulièrement inscrit au conseil supérieur des messageries de presse ne donnent pas lieu au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée lorsqu'elles concernent des écrits périodiques au sens de la loi du 29 juillet 1881. Les éditeurs des périodiques ainsi diffusés acquittent la taxe sur la valeur ajoutée sur le prix de vente total au public. Pour le calcul des droits à déduction, les opérations ci-dessus sont considérées comme ayant été effectivement taxées ».

(2) IGAS-IGAC, rapport précité, p. 6.

C'est ce que prévoit le **I de l'article 7 du présent projet loi** qui garantit ainsi une continuité de la gouvernance au sein du nouveau régulateur.

● Cette **continuité institutionnelle** concerne aussi les mandats en cours des membres du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) qui ne seront pas immédiatement remis en cause du fait de l'entrée en vigueur de la loi.

C'est que prévoit le **IV de l'article 7 du présent projet de loi**.

Le **1° de ce IV** dispose que, jusqu'à la date de la première réunion du nouveau régulateur, le CSMP et l'ARDP continueront d'exercer les compétences qui leur sont dévolues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date de la publication de la loi.

Le **2° du même IV** ajoute que, jusqu'à la date de la première réunion de la nouvelle commission du réseau de la diffusion de la presse, le CSMP et sa commission du réseau continueront d'exercer les compétences qui leur sont aujourd'hui attribuées 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 des agents.

➢ **Dans le mois suivant l'entrée en vigueur de la loi**

● Le nouveau régulateur devra tenir sa première réunion dans le mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, en application du **II de l'article 7 du présent projet de loi**.

● À compter de la date de cette première réunion, le CSMP sera dissous, conformément au **VI du même article 7**.

La liquidation du CSMP devra être :

– assurée par son président, avec l'assistance de son trésorier ;

– financée par le CSMP lui-même, étant précisé que les contributions qui lui restent dues seront dues à son liquidateur.

● À compter de la date de cette première réunion du nouveau régulateur, le **V du même article 7** organise une **continuité juridique** entre les anciens et le nouveau régulateurs :

– les décisions prises par les anciennes autorités de régulation seront maintenues de plein droit jusqu'à ce que le nouveau régulateur adopte une décision contraire (**1° du V**) ;

– la validité des actes de constatation et de procédure intervenus avant la première réunion de la nouvelle autorité devra s'apprécier au regard du droit en vigueur à la date à laquelle ces actes auront été pris ou accomplis (**2° du V**) ;

– les actions en justice intentées devant la cour d'appel de Paris par le président de l'ARDP ou, sur précision du sénateur Michel Laugier, par le président du CSMP [(1)], seront poursuivies de plein droit par le nouveau régulateur (**3° du V**) ;

– la charge de la défense des décisions prises par l'ARDP ou par le CSMP, dans le cadre de litiges encore pendants devant la cour d'appel de Paris, sera transférée à la nouvelle autorité de régulation (**4° du V**).

S'agissant du *continuum* entre les autorités de régulation pour ce qui est des décisions prises à l'égard des dépositaires centraux de presse, plusieurs personnes entendues se sont inquiétées de ce que, dans la mesure où ces dépositaires n'étaient qu'à peine mentionnés au sein du champ de compétences du nouveau régulateur, l'actuel « niveau 2 » du système de distribution de la presse pourrait rester prisonnier *sine die* de l'ancienne régulation, le nouveau régulateur n'ayant pas de compétence pour remettre en cause les décisions prises par l'ancien. Là encore, il serait souhaitable que les travaux parlementaires permettent, d'ici l'examen du texte en séance publique, d'éclaircir la question.

➢ **Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi**

● La nouvelle commission du réseau de la diffusion de la presse devra se réunir pour la première fois, en vertu du III de l'article 7 du présent projet de loi.

● Conformément au **VI du même article 7**, les opérations de liquidation du CSMP devront avoir été achevées, étant précisé que, si des éléments d'actif ou de passif subsistent, ils devront être répartis entre les sociétés coopératives de messageries de presse au prorata de leur volume d'activité.

*

Article 8

Dispositions transitoires pour les sociétés agréées de distribution de la presse

Adopté par la commission avec modifications rédactionnelles

Le présent article a pour objet d'organiser la transition entre l'actuel système de distribution de la presse – où le groupage est assuré par des sociétés coopératives de messageries de presse ou par les sociétés commerciales que celles-ci détiennent majoritairement – et le futur système de distribution de la presse dans lequel le groupage sera assuré par des sociétés agréées qui ne seront pas nécessairement détenues par des sociétés coopératives constituées par des entreprises de presse.

(1) Amendement n° COM-22 adopté par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

➢ **À la date de la publication de la loi**

Les sociétés coopératives ou commerciales qui assurent aujourd'hui la distribution de la presse (Presstalis et MLP) pourront poursuivre leur activité sans avoir à recueillir l'agrément prévu au « nouvel » article 11 de la loi Bichet.

C'est ce que prévoit le **I de l'article 8 du présent projet de loi**, qui ajoute que, nonobstant la dispense d'agrément, ces sociétés seront soumises sans délai aux obligations applicables aux sociétés agréées de distribution de la presse.

➢ **Dans les deux mois suivant la date de la publication de la loi**

Les sociétés coopératives ou commerciales aujourd'hui en charge de la distribution de la presse transmettent au nouveau régulateur les informations relatives aux conditions techniques, tarifaires et contractuelles de leurs prestations.

➢ **Dans les six mois suivant la date de la publication de la loi**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a ajouté un **II à l'article 8 du présent projet de loi** qui prévoit que les sociétés coopératives ou commerciales aujourd'hui en charge de la distribution de la presse, les organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse et les organisations professionnelles représentatives des diffuseurs de presse devront avoir, dans les six mois de la publication de la loi, conclu et communiqué au ministre chargé de la communication ainsi qu'au nouveau régulateur un premier accord interprofessionnel définissant les règles d'assortiment des titres « CPPAP » hors IPG et de détermination des quantités servies aux points de vente.

➢ **À la date de la publication du cahier des charges précisant les conditions d'octroi de l'agrément pour le groupage de la distribution de la presse (c'est-à-dire d'ici le 1er janvier 2023)**

● Des sociétés autres que celles aujourd'hui en charge de la distribution de la presse pourront solliciter un agrément.

● Si elles souhaitent poursuivre leur activité, les sociétés coopératives ou commerciales qui assurent aujourd'hui la distribution de la presse (Presstalis et MLP) devront solliciter un agrément dans un délai de six mois à compter de la date de la publication du cahier des charges.

Dans l'hypothèse où elles ne souhaiteraient pas solliciter d'agrément pour poursuivre leur activité, ces sociétés pourront, grâce à un amendement du Sénat, continuer d'exercer jusqu'à la date d'effet des agréments délivrés à d'autres sociétés par le nouveau régulateur.

*

COMPTE-RENDU DES DÉBATS EN COMMISSION

Réunion du lundi 15 juillet 2019 à 15 heures

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation examine le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la modernisation de la distribution de la presse (n° 1978) (M. Laurent Garcia, rapporteur) [(1)].

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission procède à l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la modernisation de la distribution de la presse (n° 1978).

M. le président Bruno Studer. Mes chers collègues, je vous indique que le projet de loi que nous allons examiner a été adopté en première lecture par le Sénat le 22 mai dernier et fait l'objet d'une procédure accélérée.

Dans la perspective de l'examen de ce texte particulièrement technique mais ô combien important, je vous rappelle que nous avons auditionné Mme Michèle Benbunan, présidente-directrice générale de Presstalis le 20 juin 2018, et M. Marc Schwartz, auteur d'un rapport sur la modernisation de la distribution de la presse, le 26 septembre 2018.

Monsieur le rapporteur, après avoir réalisé l'an dernier, avec notre collègue George Pau-Langevin, le rapport d'évaluation de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, vous avez repris vos auditions pour la préparation de ce projet de loi, attendu par les acteurs du secteur et crucial pour l'avenir de la presse dans notre pays.

Permettez-moi de vous remercier pour le travail que vous avez accompli sur ce rapport d'évaluation et sur le présent projet de loi.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Les difficultés que connaît Presstalis depuis de longues années, et dont cette entreprise n'est toujours pas sortie, nous avaient effectivement conduits, George Pau-Langevin et moi-même, à nous pencher l'an dernier sur la situation de la filière de la distribution de la presse à l'occasion de l'évaluation de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse. En conclusion de ce travail d'évaluation, nous préconisions quinze mesures afin de rénover en profondeur ce secteur sans pour autant remettre en cause les fondements de la loi Bichet. Par exemple, nous suggérions de confier la régulation du secteur à une unique autorité administrative du type de l'Autorité de régulation des communications

(1) Lien vidéo : http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cedu/18-19/c1819065.asp

électroniques et des postes (ARCEP), de réformer le statut des sociétés coopératives de messageries de presse ou encore de libéraliser de manière effective l'assortiment des titres de presse ne relevant pas de l'information politique et générale (IPG).

Il faut croire que nos recommandations ne sont pas restées lettre morte, puisque toutes ces mesures sont précisément au cœur du projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse que nous examinons aujourd'hui, à la suite de son adoption en première lecture par le Sénat le 22 mai dernier. Je me réjouis que nous étudiions ce texte car il est évident que le *statu quo* serait mortifère pour toute la filière.

S'agissant tout d'abord de l'organisation du système de distribution de la presse imprimée, ce texte opère une refonte de l'architecture de la loi Bichet du 2 avril 1947. En effet, si le système de distribution de la presse organisé par ladite loi Bichet a pu s'avérer vertueux en période d'expansion et d'augmentation continue des volumes distribués, il montre aujourd'hui clairement ses limites en période d'attrition constante du marché de la presse vendue au numéro, sous le triple effet de la progression de la vente par abonnement, du portage et du virage numérique.

C'est la raison pour laquelle, tout en préservant les atouts de son armature actuelle, le projet de loi adapte le système de distribution de la presse aux enjeux de notre temps, selon un calendrier d'application très progressif, détaillé aux articles 7 et 8.

Aux sociétés coopératives de messageries de presse qui, en théorie, assurent elles-mêmes les opérations de groupage et de distribution des titres édités par leurs associés, mais qui, en pratique, les confient systématiquement à des sociétés commerciales qu'elles détiennent majoritairement, seraient substituées des sociétés coopératives de groupage de presse dont l'article 1er détaille les règles de composition, d'actionnariat et de gouvernance, en maintenant le principe égalitaire qui veut qu'indépendamment du volume de sa participation au capital et du nombre de titres qu'il distribue par l'intermédiaire de la société coopérative, chaque associé dispose d'une voix et d'une seule.

Afin de mettre le droit en cohérence avec la pratique, le projet de loi acte le fait que ces sociétés coopératives de groupage de presse, composées d'entreprises de presse, peuvent ne pas effectuer elles-mêmes les opérations de groupage et de distribution des titres de leurs associés, mais recourir aux services de sociétés agréées de distribution de la presse dont elles ne seront pas nécessairement actionnaires majoritaires, voire actionnaires tout court. Cet agrément serait délivré sur la base d'un cahier des charges, dont le contenu et le processus d'élaboration d'ici à 2023 ont été précisés par le Sénat, ainsi que sur la base d'engagements comme celui d'assurer une desserte non discriminatoire des points de vente au sein de la zone géographique couverte par un schéma territorial présenté avec la demande d'agrément.

Enfin, au niveau 3, se trouveraient, comme aujourd'hui, les diffuseurs de presse dont le rôle de marchand – avec tout ce que cela recouvre en matière d'expertise et d'initiatives commerciales – se trouverait valorisé par les nouvelles modalités d'accès au réseau de distribution de la presse dessinées par le projet de loi, et en particulier par la libéralisation encadrée de l'assortiment qu'il opère. En effet, si le droit inconditionnel d'accès au réseau de distribution de la presse est préservé pour la presse IPG, dont une définition est gravée dans le marbre de la loi, ce ne serait pas le cas pour les autres catégories de presse.

Ainsi, le projet de loi prévoit que les titres admis au régime économique de la presse par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) mais non-IPG ne pourront être distribués que dans les limites de règles d'assortiment des titres et de détermination des quantités servies fixées par un accord interprofessionnel.

Pour ce qui est des titres non éligibles au régime économique de la presse – presse dite « hors CPPAP » –, leur distribution sera organisée au cas par cas par des conventions qui, négociées de gré à gré par les professionnels, détermineront les références et les quantités servies aux points de vente.

Afin de garantir aux titres CPPAP non-IPG et aux titres hors CPPAP une possibilité d'être distribués, et de permettre aux diffuseurs de presse de prendre connaissance de la diversité de l'offre de presse, le Sénat a prévu que ces titres pourront faire l'objet d'une première proposition de distribution auprès des points de vente : c'est ce qu'on appelle le droit de présentation.

Le texte répond aussi aux problèmes actuels en modifiant radicalement la régulation du secteur de la distribution de la presse. Il prolonge en ce sens l'intention du législateur de 2011 qui avait voulu adjoindre une autorité administrative indépendante au Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP). Il faut dire que ce bicéphalisme était source de complexité et de lenteur dans le processus décisionnel, et qu'il ne remédiait que très imparfaitement aux situations de conflit d'intérêts que l'autorégulation avait fait naître. Le projet de loi entend donc confier la régulation et la distribution de la presse à un régulateur reconnu par tous pour ses compétences économiques et juridiques dans des domaines présentant des enjeux de même nature : l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP.

L'autorité, qui deviendrait celle des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse, aurait ainsi pour mission de faire respecter les principes au cœur même de la loi Bichet : liberté de la distribution de la presse, continuité de la distribution de la presse IPG, solidarité entre les entreprises de presse, neutralité totale du réseau de distribution, couverture large et équilibrée du territoire par le réseau des points de vente.

C'est cette autorité qui délivrerait les agréments aux sociétés de distribution de la presse, sur la base du cahier des charges qu'elle aura au préalable

proposé à l'exécutif. Elle exercerait, dans le cadre du respect de l'agrément ainsi délivré, un contrôle relativement poussé sur ces sociétés, notamment au niveau comptable et financier, afin de s'assurer du caractère raisonnable et non discriminatoire des tarifs proposés aux éditeurs. Elle aurait également pour mission de vérifier que l'accord interprofessionnel relatif à l'assortiment respecte bien les principes énoncés par la loi et pourrait, le cas échéant, se substituer aux professionnels concernés pour décider seule des règles d'assortiment des titres et des quantités servis aux points de vente.

S'agissant de ces derniers, l'autorité fixerait les règles relatives à leur implantation ainsi que leurs conditions de rémunération. Il appartiendra toutefois à une commission composée notamment d'éditeurs de décider de façon concrète de l'ouverture des points de vente sur le territoire et d'en gérer les agents.

Par ailleurs, le projet de loi s'intéresse aussi à la diffusion numérique de la presse. Eu égard à l'importance que prend désormais le numérique dans la diffusion de la presse, qu'il s'agisse des moteurs de recherche, du partage de contenus de presse via les réseaux sociaux, des applications des kiosques numériques inclus dans les abonnements téléphoniques ou bien encore des *widgets* de nos téléphones mobiles, il était nécessaire de transposer à l'univers digital les principes de la distribution de la presse nécessaires au débat démocratique. C'est la raison pour laquelle les kiosques numériques se voient transposer les exigences de diffusion applicables aux titres IPG ; les éditeurs de titres IPG qui le souhaitent pourront ainsi accéder à ces kiosques dans des conditions techniques et financières raisonnables et non discriminatoires.

Au-delà, le projet de loi poursuit la politique engagée par le Gouvernement en matière de régulation des opérateurs de plateformes en ligne dans leur activité de diffusion de contenus de presse. Après l'entrée en vigueur de la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information et l'adoption prochaine de la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit de la presse, le présent projet de loi apporte une nouvelle pierre à cet édifice juridique en assurant une meilleure information des utilisateurs de ces plateformes quant à l'utilisation de leurs données personnelles dans le référencement ou le classement des contenus extraits de publications de presse qui leur sont proposés.

Enfin, soucieux de ne pas laisser de côté la distribution par portage, le Gouvernement a eu à cœur d'assouplir le statut juridique des vendeurs-colporteurs de presse (VCP), de façon à favoriser leur activité et l'attractivité de celle-ci. Cela passe notamment par la possibilité qui leur est ouverte à l'article 6 d'avoir, en sus d'une activité principale de vente de titres de presse, une activité accessoire de distribution sans vente de publications de presse, quelles qu'elles soient, tout en conservant leur statut de travailleur indépendant.

Vous l'aurez compris, le présent projet de loi apporte des réponses précises aux problèmes que traverse aujourd'hui la distribution groupée de la presse, tout en ayant à cœur de conserver intacts les grands principes qui sont au

fondement de la loi Bichet et qui sont aussi ceux de notre République : la liberté de diffusion de la presse, l'égalité des entreprises de presse dans l'accès au réseau, qui se traduit notamment par le maintien du statut coopératif, et la fraternité entre des entreprises de presse appelées à contribuer à la répartition des coûts spécifiques induits par la distribution des quotidiens, grâce à un mécanisme de péréquation.

Tout en préservant ces principes très propices au pluralisme qui nous ont été enviés par le monde entier et auxquels les acteurs de la distribution de la presse sont à juste titre très attachés, le présent projet de loi opère les ajustements nécessaires à la modernisation de cette filière pour qu'on ne puisse plus dire, comme Mme Michèle Benbunan, l'an dernier en audition : « *On est comme des fakirs sur des clous : on a mal, mais on ne bouge pas* ». *(Sourires.)*

M. le président Bruno Studer. Nous allons maintenant entendre les orateurs des groupes.

M. Jean-François Portarrieu. Depuis plus de soixante-dix ans, la distribution de la presse en France est régie par la loi Bichet. Dans le contexte de l'après-guerre, ce texte a permis d'organiser la pluralité de l'information et l'égalité entre les éditeurs. Avec l'instauration de ce cadre qui, rappelons-le, est unique au monde, la presse est devenue accessible partout et à tous. Mais les difficultés rencontrées par ce système de distribution et son premier opérateur, Presstalis, ont montré qu'il n'est plus adapté à un secteur largement bouleversé ces dernières années : bouleversé par les développements du numérique, bouleversé par la multiplicité des titres qui saturent le réseau, bouleversé par l'évolution des pratiques de lecture. Qui plus est, le cadre juridique actuel rigidifie l'ensemble du système et place certains éditeurs en situation de conflits d'intérêts puisqu'ils sont à la fois clients et actionnaires majoritaires des sociétés qui assurent la distribution de titres.

Le projet de loi qui nous est proposé a donc pour objectif de moderniser les règles applicables à la distribution de la presse au numéro pour l'adapter au contexte actuel. Il montre que l'on peut obtenir un modèle plus efficient tout en maintenant les principes fondateurs qui garantissent, depuis 1947, la diffusion libre et impartiale de la presse sur l'ensemble du territoire. Les principes fondateurs de la loi Bichet sont réaffirmés, notamment l'obligation de se constituer en coopératives pour les éditeurs qui souhaitent se grouper pour faire distribuer leurs titres.

En premier lieu, il garantit la continuité de la distribution de la presse en laissant aux deux principales messageries, Presstalis et les Messageries lyonnaises de presse (MLP), un temps d'adaptation avant d'autoriser l'entrée de nouveaux acteurs, un délai raisonnable qui va jusqu'au 1er janvier 2023, date qui correspond à la fin du plan de redressement de Presstalis.

Le texte donne également aux marchands de journaux plus de latitude sur le choix des publications qu'ils reçoivent. Il s'agit de redonner de l'intérêt à ce métier et de préserver le réseau de ses 23 000 professionnels. Cette plus grande liberté permettra également de limiter les invendus, dont le coût environnemental ne cesse de gonfler. Plusieurs expériences récentes ont montré que la diminution du nombre de titres présentés permet d'augmenter les ventes, en rendant les points de vente plus attractifs.

Cela étant, la presse IPG, dont la valeur constitutionnelle est reconnue, conservera son droit d'accès absolu au réseau de distribution. Là encore, c'est un des principes fondateurs de la loi Bichet qui est réaffirmé.

Si le texte donne plus de liberté aux acteurs de la filière, il n'oublie pas d'unifier et de renforcer la régulation du secteur pour prévenir les dérives et sanctionner les excès. En supprimant les deux organes existants, le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), la régulation est confiée à l'ARCEP, dont les compétences techniques, juridiques et économiques sont reconnues.

Enfin, la garantie du pluralisme est étendue à la diffusion numérique puisqu'il est proposé que les éditeurs de titres IPG aient un droit d'accès aux kiosques numériques, tout en posant des obligations de transparence sur les choix des agrégateurs d'informations.

Lors des nombreuses auditions auxquelles j'ai participé avec notre rapporteur, nous avons pu mesurer la satisfaction d'un très grand nombre d'acteurs de la filière et souligner la célérité du Gouvernement qui a retenu les propositions les plus judicieuses du rapport de M. Marc Schwartz – rapport qui, pour une fois, ne finira pas sur une étagère…

C'est donc un texte équilibré qui nous est proposé, qui a fait l'objet d'un examen minutieux et constructif de la part des sénateurs. Sur les sept groupes politiques du Sénat, un seul a voté contre. C'est dans ce même esprit positif, indispensable pour une filière qui en a bien besoin, que le groupe La République en Marche aborde l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale.

Mme Virginie Duby-Muller. Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner un texte de bon sens. La loi du 2 avril 1947, dite loi Bichet, issue des travaux du Conseil national de la Résistance, a rendu possible depuis plus de soixante-dix ans la diffusion de la presse chaque jour, sur l'ensemble du territoire, dans des conditions non discriminatoires et égalitaires. Mais cette loi historique a besoin d'être dépoussiérée compte tenu des tensions dans la filière, de la concurrence d'internet et de l'érosion de la vente des journaux.

Alors qu'elle s'était stabilisée à près de 7 milliards d'exemplaires vendus pendant près de vingt ans, la diffusion de la presse connaît une baisse importante depuis 2009 pour s'établir aujourd'hui en dessous de 4 milliards d'exemplaires. Au mois de décembre 2014, lors des débats sur la proposition de loi portant

diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, nous soulevions déjà dans l'hémicycle la crise profonde que traverse le secteur de la presse. Nous avions aussi tous en tête le cas Presstalis qui a fait éclater récemment au grand jour la fragilité de la loi Bichet – j'y reviendrai plus tard.

Notre objectif est donc de faire évoluer le système sans le détruire. Je suis persuadée que le projet de loi que nous examinons est le fruit d'un travail conséquent et qu'il propose un bon équilibre : il prévoit un nouveau système qui préserve une diffusion sur l'ensemble du territoire des titres d'information politique et générale, garantie par le Conseil constitutionnel, et il permet de redonner une place centrale aux diffuseurs de presse tout en créant les conditions d'un équilibre économique durable du secteur.

Ce texte a été précédemment amendé par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat dans un vrai souci de coconstruction législative que je tiens à saluer et qui, je l'espère, sera partagé à l'Assemblée nationale.

Nous soutenons plusieurs de ces dispositions sénatoriales, notamment la possibilité pour le Parlement de saisir pour avis l'ARCEP de toute question relative au secteur de la distribution de la presse, la consultation du maire de la commune par la commission du réseau avant toute décision d'implantation d'un diffuseur de presse et le rétablissement de l'obligation pour chaque société coopérative de groupage de presse d'avoir au moins trois associés.

Même si ce texte va dans le bon sens, des points de vigilance demeurent. Je pense d'abord à la situation de Presstalis. Avec 400 millions d'euros de fonds propres négatifs, la principale messagerie, la seule à assurer la distribution des quotidiens, se trouve dans une situation particulièrement critique : l'État dû l'aider à hauteur de 90 millions d'euros. Il serait bienvenu de suivre l'utilisation de cet argent et d'exiger des garanties de gestion. Le système prévu dans le projet de loi n'entrera en application qu'en 2023 ; d'ici là, il ne faudra pas se contenter de maintenir Presstalis sous perfusion mais bien de la remettre à flot.

Je souhaite revenir sur la place des collectivités territoriales dans ce nouveau processus. Le point de vente de la presse est central dans nos communes, il crée des lieux de rencontres et de sociabilité. On ne peut que se réjouir de la place qui est donnée aux élus dans le texte pour les ouvertures de nouveaux diffuseurs de presse. Cette mesure doit être impérativement préservée.

Ma dernière inquiétude concerne le système informatique. Les nouvelles dispositions relatives à l'assortiment ne pourront fonctionner que si un système informatique robuste est enfin mis en place, ce que nous attendons depuis 2011. Nous voulons avoir des garanties à ce sujet.

Vous l'aurez compris, le groupe Les Républicains salue l'équilibre de ce texte et compte beaucoup sur les débats à venir pour l'enrichir davantage.

Mme Sophie Mette. Le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse que nous examinons aujourd'hui revêt une grande importance au regard des défis auxquels la filière de la presse est confrontée. Nous connaissons tous cette situation marquée par un grand nombre de difficultés, à la fois conjoncturelles – baisse continue des ventes au numéro, développement de l'offre numérique – et internes – manque de flexibilité de l'organisation, mode de régulation qui ne favorise pas le renouvellement. Nous saluons donc l'initiative du Gouvernement qui prend à bras-le-corps le dossier pour apporter une réponse que nous considérons équilibrée. L'intervention du législateur doit à ce titre se faire à plusieurs niveaux.

D'abord, en libéralisant l'assortiment des titres de presse pour désencombrer les linéaires : il est impensable qu'un si grand nombre de journaux soient invendus, au point de mettre parfois en difficulté des marchands de presse qui doivent payer pour des titres dont ils savent qu'ils ne quitteront jamais leur étal. Il fallait donc offrir de la souplesse tout en garantissant la diffusion la plus large des titres concourant à la vitalité démocratique de notre pays. C'est pourquoi nous saluons la préservation du droit inconditionnel d'accès au réseau de distribution pour la presse IPG.

Ensuite, en encadrant la diffusion numérique de la presse afin que ces nouveaux acteurs entrent à leur tour dans le cadre démocratique et se plient aux règles du jeu communes : les kiosques numériques se trouveront ainsi soumis à la réglementation en vigueur et seront tenus de proposer une variété de titres, reflet des multiples sensibilités de l'équation sociale et politique française.

Enfin, en régulant le secteur de manière plus efficace en mettant fin au système bicéphale qui rendait l'ensemble trop complexe et inapte à la décision : comme le souligne le rapporteur, la consanguinité de cette régulation n'a pas été endiguée par la création, en 2011, d'une nouvelle autorité de régulation. De même, l'autorégulation a montré ses limites : la présence des professionnels à tous les étages a contribué à créer des conflits d'intérêts majeurs qui n'ont pas permis de trouver l'équilibre économique nécessaire à la bonne application des principes fondateurs de la loi Bichet.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés partage pleinement cette analyse et estime qu'il est plus que temps d'y mettre un terme. De fait, la nouvelle régulation confiée à l'ARCEP aura la charge de faire respecter les principes initiaux de la loi Bichet : liberté de la diffusion de la presse, continuité de la distribution de la presse IPG, solidarité entre les entreprises de presse, couverture large et équilibrée du territoire par le réseau des points de vente. Elle aura aussi le devoir de préparer l'ouverture du secteur de la distribution à de nouveaux acteurs, en mettant au point un cahier des charges qui garantisse ces équilibres. Notre groupe a déposé un amendement visant à aller au bout de cette démarche nouvelle en garantissant que les nouveaux entrants puissent définir eux-mêmes l'organisation de leur circuit de distribution. Ajoutons à ces missions la réglementation de l'implantation de nouveaux points de vente et la garantie du

respect de l'accord interprofessionnel relatif à l'assortiment. Tout cela constitue un large ensemble de compétences qui ne va pas sans poser la question des moyens qui seront ceux de l'ARCEP pour les mener à bien. Le rapporteur souligne d'ailleurs qu'il faudra doter l'autorité de moyens juridiques mais aussi humains suffisants. Nous devrons donc être vigilants sur ce point lors des prochaines discussions budgétaires.

Dans le cadre de la discussion qui s'engage, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés entend appuyer la réforme de ce secteur dans le sens de ce projet de loi, qui a d'ailleurs fait l'objet d'une large approbation lors de son examen au Sénat. Les principes auxquels il se raccroche et les changements qu'il opère nous semblent de nature à améliorer la situation du secteur de la presse. C'est pourquoi nous le soutenons.

Mme Sylvie Tolmont. Je souhaite tout d'abord mettre l'accent, au nom du groupe Socialistes et apparentés, sur deux dispositions du projet de loi, que nous examinons aujourd'hui : d'une part la mission de régulation, qui sera entièrement confiée à l'ARCEP, d'autre part l'ouverture à la concurrence du marché de la distribution de la presse en 2023.

La désignation de l'ARCEP comme régulateur unique en remplacement du CSMP et de l'ARDP nous paraît tout à fait préoccupante. Les missions de cette autorité correspondent à une analyse du marché, par conséquent à un raisonnement économique et financier ne permettant pas de garantir que l'objectif constitutionnel de maintien du pluralisme de la presse soit mis au premier plan.

Le présent projet de loi introduit par ailleurs un risque pour l'égalité de traitement entre les titres de presse. Rappelons que l'objectif de la loi Bichet de 1947, qui organise depuis plus de soixante-dix ans la distribution de la presse écrite, était d'en garantir une diffusion libre et impartiale sur l'ensemble du territoire. Or, en attribuant l'ensemble de la régulation et à une seule autorité dont les membres sont désignés par les présidents des chambres parlementaires et par le Président de la République, la distribution de la presse pourrait se retrouver entre les mains d'un pouvoir qui aurait toute latitude pour laisser ou non diffuser l'information en fonction des opinions.

La distribution de la presse est une question sensible pour la liberté d'expression et *a fortiori* pour notre démocratie. L'encadrement, permis par les amendements socialistes au Sénat, des pouvoirs dont l'ARCEP disposerait en matière de maintien du pluralisme, de maillage territorial et de transparence des tarifs améliore toutefois le dispositif présenté dans ce projet de loi. L'action de nos collègues socialistes au Sénat a également permis de limiter le champ d'intervention de l'autorité de régulation sur la distribution groupée de la presse, ce qui garantit aux éditeurs qui s'autodistribuent, et notamment à la presse quotidienne régionale, de continuer à le faire sans que l'ARCEP puisse intervenir ou exiger un droit de regard.

Enfin, nous partageons les craintes des syndicats quant aux conséquences de l'ouverture du marché à la concurrence en 2023 pour le secteur de la distribution de la presse. L'ouverture des capitaux à des sociétés spécialisées dans la distribution, comme la multinationale Amazon, pourrait causer une casse sociale irréparable. En effet, une entreprise ayant le profit pour unique objectif aurait la possibilité de restructurer les messageries afin de couper dans les effectifs à terme.

En tout état de cause, une intervention était nécessaire face à la disparition de près de 800 points de vente de presse par an, disparition en partie liée à la chute des ventes de la presse papier au profit des éditions numériques, en hausse significative. Nous avons donc accueilli positivement la prise en compte du numérique et le maintien des grands principes de la loi Bichet : système coopératif, liberté de distribution, égalité de traitement. La fin du système hérité de 1947, qui permettait aux éditeurs de presse d'être à la fois actionnaires et clients des messageries, et entraînait des conflits d'intérêts, est une mesure bienvenue. Cependant, nous pensons que la loi de modernisation du secteur de la presse, adoptée en 2015, qui confirme et renforce une régulation bicéphale, est plus satisfaisante puisque le présent texte introduit une faille en ouvrant la possibilité d'une régulation aux mains du pouvoir. La menace pour l'égalité de traitement des titres de presse et le risque de casse sociale sont autant de points que nous ne pouvons soutenir.

Enfin, nous doutons que cette réforme permette de redresser les ventes et la situation des opérateurs français historiques de distribution de la presse. C'est pourquoi, à ce stade, nous prévoyons de nous abstenir sur ce texte.

Mme Béatrice Descamps. La liberté de la presse est constitutionnellement garantie et découle de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Du reste, la loi Bichet ne s'y trompe pas, son article 1er disposant que « la diffusion de la presse imprimée est libre ».

La liberté de la presse est au fondement de notre société, sans laquelle le débat démocratique ne pourrait exister. La loi Bichet a posé un modèle unique et novateur de distribution de la presse. Ce modèle est basé sur la solidarité entre les coopérants qui sont aussi concurrents. Le défi permanent consiste à assurer l'expression du pluralisme tout en distribuant les titres de presse sur un temps très court, compte tenu du caractère éphémère des publications de presse, accru par le développement d'internet.

Ce système ne fonctionne plus car le secteur est en récession et parce que les principales réformes qui se sont succédé n'ont pas su apporter de réponse.

La situation financière de Presstalis est alarmante. Avec plus de 400 millions d'euros de dettes qui s'aggravent d'année en année, il apparaît illusoire de croire que la principale messagerie de presse puisse se redresser un jour. Presstalis a bénéficié de plus de 250 millions d'euros d'argent public en dix

ans, mais n'a pas su se réformer en profondeur, à cause d'un manque de rigueur incroyable. Cela représente un danger pour tout le secteur. Or la mise en concurrence est reportée au 1er janvier 2023 ans au plus tard. Nous pensons que Presstalis ne pourra pas se relever. C'est pourquoi nous proposerons un amendement permettant à l'ARCEP d'octroyer l'agrément à des sociétés commerciales jusqu'à la publication du cahier des charges, si celles-ci formulent des engagements opposables devant l'autorité et définis par elle.

Nous sommes favorables à la mise en concurrence prévue par ce projet de loi. Il est temps que d'autres sociétés plus rigoureuses puissent intégrer ce secteur, d'autant que Presstalis est au bord de la rupture : c'est une épée de Damoclès suspendue au-dessus de la messagerie de presse qui menace la continuité de la distribution de la presse. Il convient d'introduire de nouveaux acteurs dans le secteur au plus vite et de se poser la question de la liquidation de la dette de Presstalis avant qu'elle ne s'aggrave davantage sans verser un centime d'argent public supplémentaire.

La libéralisation du marché reste encadrée, en permettant très largement aux entreprises de presse de diffuser leurs titres de presse et en investissant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes comme régulateur du secteur. Nous présenterons un amendement visant à s'assurer que l'ARCEP dispose de moyens nécessaires à l'accomplissement de ses nouvelles missions. Si nous voulons que l'ARCEP régule correctement le secteur, il convient de lui donner les moyens nécessaires afin qu'elle puisse s'approprier ses compétences nouvelles.

Nous proposerons aussi un amendement visant à créer un délit d'entrave à la diffusion de la presse. Il est inacceptable que dans notre pays une minorité puisse empêcher la diffusion de la presse afin d'exprimer une contestation : rappelons-nous du 26 mai 2016, ou encore du mois de mai dernier, lorsque la diffusion du *Point* et de *Marianne* a été empêchée.

Le groupe UDI et Indépendants aborde cependant favorablement les débats autour de ce projet de loi.

Mme Marie-George Buffet. Comme l'ont dit plusieurs orateurs, la loi Bichet est issue, avec d'autres belles lois, du Conseil national de la Résistance. Elle fait de la presse, et surtout de l'accès à la presse par sa distribution, un outil pour développer la démocratie au travers du pluralisme des idées et des opinions, et le débat public par la façon dont la presse informe sur les faits et les analyse. C'est donc une grande loi pour notre démocratie et notre République.

La loi Bichet a été revisitée à plusieurs reprises, et encore récemment ; mais à chaque fois, les tentatives ont buté sur les mêmes obstacles : d'abord la baisse de la lecture de la presse papier au profit de la presse numérique, ensuite des difficultés qu'éprouvent de plus en plus de nos concitoyens et de nos concitoyennes à accéder à la presse papier du fait de la fermeture des kiosques et

des maisons de la presse – dans une ville de ma circonscription, le seul point de vente de la presse est la gare. Face à ces évolutions, les journaux ont cherché à se moderniser et à développer le numérique en même temps que le papier mais sans toujours résoudre les problèmes qui se posaient à eux.

Cela renvoie à l'éducation à la lecture de la presse papier et à sa présence dans les collèges et les lycées, à l'aide de l'État à la presse, notamment à la presse d'opinion, et au portage, qui constitue une façon de fidéliser le lecteur ou la lectrice en lui faisant parvenir son journal tous les matins.

Cela exige aussi de mettre fin à la concurrence. Presstalis est pointé du doigt mais si cette société a connu des difficultés, c'est qu'elle est en charge de la distribution des quotidiens, ce qui revient bien plus cher car la presse IPG est en baisse partout dans les points de vente, alors que les MLP distribuent surtout des magazines. La loi ne me semble pas résoudre le problème. Au contraire, elle l'aggrave puisqu'elle accentue la concurrence entre les sociétés coopératives de groupage et de distribution de presse et qu'elle ouvre ces activités à des entreprises commerciales à partir de 2023.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine a déposé plusieurs amendements dans un esprit constructif et arrêtera sa position finale sur le projet de loi en fonction du débat qui va s'ouvrir.

M. Bertrand Pancher. En France comme dans tous les pays occidentaux, la presse n'a jamais été autant en difficulté alors que nous n'avons jamais eu autant besoin d'informations de qualité. L'enjeu démocratique n'échappe à personne et nous ne pourrons faire l'impasse sur les moyens considérables qu'il nous faudra consacrer au nécessaire soutien aux groupes de presse et à la diffusion des titres en France et dans les pays francophones. Il importe que nous puissions nous adapter aux nouveaux modes de communication ; c'est un des objectifs de ce projet de loi. Nous devons moderniser les outils que les groupes de presse ont à leur disposition.

Le groupe Libertés et Territoires soutient évidemment les cinq objectifs de ce projet de loi.

Nous soutenons le principe de confier la régulation du secteur à l'ARCEP, en regroupant l'homologation des barèmes et le pouvoir de sanction dont étaient dépourvus le CSMP et l'ARDP.

Nous estimons pertinent de mettre fin à la détention capitalistique majoritaire des messageries et des coopératives d'éditeurs. Cela aura également pour effet à moyen terme d'autoriser d'autres sociétés à proposer un service de distribution de la presse, à condition qu'elles soient agréées par l'ARCEP après présentation d'un cahier des charges.

Nous considérons que donner plus de souplesse aux marchands de journaux va dans le bon sens.

Nous pensons nécessaire d'étendre les principes de la loi Bichet à la diffusion numérique, d'une part, en prévoyant un droit d'accès des éditeurs de titres IPG aux kiosques numériques, d'autre part, en imposant aux agrégateurs d'informations en ligne des obligations de transparence.

Enfin, nous approuvons l'idée de confier à l'ARCEP la mission d'élaborer un schéma d'orientation et de distribution de la presse intégrant les dépositaires régionaux de presse, dans une logique d'accompagnement de transition. C'est une disposition de bon sens.

Notre groupe juge qu'il faut adapter la presse aux évolutions des modes de diffusion. Nous sommes donc favorables à cette réforme en douceur qui promeut une ouverture à la concurrence progressive, au passage de deux régulateurs à un seul et au renforcement de la transparence. Nous ne ferons toutefois pas l'économie, à un moment ou un autre, d'un débat sur le renforcement des groupes de presse, indispensable à la consolidation de la démocratie elle-même, mise à mal par des informations de plus en plus écornées, partielles, fausses ou malveillantes. Nous ne pourrons évidemment pas empêcher ces fausses nouvelles de prospérer sur internet et sur les réseaux sociaux, mais il nous appartient d'affermir la qualité des informations par des liens de plus en plus approfondis avec les groupes de presse et les sociétés de distribution. Notre pays en a besoin.

Mme Céline Calvez. Je m'exprime au nom de ma collègue Fabienne Colboc, qui ne pouvait être parmi nous mais qui tenait à saluer le travail que vous avez effectué, monsieur le rapporteur.

Le projet de loi respecte l'équilibre entre la liberté de diffusion, la neutralité de la distribution et la volonté de modernisation. Il donnera aux marchands de presse un pouvoir de contrôle sur la sélection qu'ils proposent. Hormis les titres qui relèvent de la presse IPG ou des publications éligibles au régime économique de la commission paritaire, ils seront en mesure de choisir ceux qu'ils souhaitent proposer ainsi que les quantités nécessaires. C'est une très bonne chose pour redynamiser cette profession et lui donner davantage de liberté. Toutefois, Fabienne Colboc aimerait savoir ce qui est prévu pour les éditeurs qui souhaitent présenter une nouvelle publication aux marchands de presse. Le Sénat a adopté un amendement permettant aux publications dites CPPAP non retenues dans l'assortiment et aux publications hors CPPAP de faire l'objet d'une présentation aux diffuseurs de presse. Quel est votre avis sur cet ajout, monsieur le rapporteur ? Quelle forme prendrait cette première présentation ? Sera-t-elle en mesure de garantir, selon vous, une ouverture suffisante du marché aux nouveautés ?

M. Laurent Garcia, rapporteur. Madame Calvez, le droit de présentation garantit à l'ensemble des titres qui ne bénéficieraient pas d'un accès inconditionnel au réseau la possibilité de faire l'objet d'une première présentation. Nous avons entendu sur ce point diverses personnes en audition ; selon nous, il serait souhaitable que cette présentation soit physique et non pas exclusivement

numérique afin que les diffuseurs de presse soient en mesure d'apprécier réellement les qualités du titre qui leur est proposé à la distribution. La présentation numérique peut en effet susciter des impressions qui sont ensuite contredites lors de la découverte du produit papier. Les distributeurs seront ensuite libres de donner suite ou non aux demandes et s'ils retiennent un titre, ce sera pour une durée et une quantité librement déterminées. Il faudrait toutefois éviter les abus constatés à l'occasion de faux « n° 1 », comme vous avez pu vous-même en recevoir quelques exemples par mèl. Il faut en effet répondre à l'une des revendications des diffuseurs de presse qui souhaitent aérer leurs linéaires encombrés du fait de la prolifération de ces « n° 1 ». Cette mesure garantira une ouverture suffisante du marché aux nouveautés éditoriales.

Les représentants des groupes s'accordent pour dire leur attachement aux principes fondamentaux de la loi Bichet, leur adhésion à une ouverture au numérique et leur volonté de donner davantage de liberté aux diffuseurs de presse tout en conservant des garde-fous. Ils divergent toutefois sur certains points comme la régulation par l'ARCEP ou l'ouverture à la concurrence jugée trop précoce pour les uns, trop tardive pour les autres, tantôt nécessaire, tantôt non souhaitable. Certains avancent que cette ouverture provoquerait de la casse sociale mais de la casse, nous pouvons dire aussi que la non-concurrence en a déjà entraîné : si jamais Presstalis disparaissait demain, il y aurait environ 1 200 licenciements, En tout état de cause, le *statu quo* serait mortifère pour tout le monde. Il a été démontré que l'auto-régulation, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'est pas satisfaisante. C'est pourquoi le projet de loi propose de se tourner vers un régulateur extérieur à la profession, reconnu pour les qualités dont il a fait preuve dans l'accomplissement de ses autres missions.

Madame Descamps, je suis à 100 % d'accord avec vous au sujet des moyens qu'il faut accorder à l'ARCEP.

Quant à l'échéance de 2023, elle est calquée sur le plan de redressement que Presstalis a communiqué. Le résultat de cette année est estimé entre 0 à -10 millions d'euros alors qu'il était de - 25 millions d'euros les années précédentes. On ne peut pas dire que cela aille beaucoup mieux, mais cela commence à aller moins mal…

Madame Duby-Muller, vous évoquiez à juste titre le système d'information. Il faudra faire confiance à la filière pour s'organiser. Les Messageries lyonnaises de presse travaillent sur un outil informatique en lien avec les dépositaires. Il commence à y avoir des progrès.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er (alinéas 1 à 14)
Liberté de la distribution de la presse sous réserve de l'obligation de créer ou rejoindre une société coopérative en cas de distribution groupée

La commission examine, en discussion commune, les amendements AC8 de Mme Frédérique Meunier et AC87 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Frédérique Meunier. L'amendement AC8 prévoit que les entreprises ayant opté pour une distribution directe participent aux obligations de financement de la personne morale de droit privé prévue au III de l'article 25 qui a vocation à gérer le réseau de diffusion de la presse que ces entreprises seraient susceptibles d'utiliser.

Mme Marie-George Buffet. Notre amendement AC87 a le même objet. Le pluralisme constituant l'un des socles de notre démocratie, les entreprises de presse à vocation nationale qui choisissent l'auto-distribution doivent, elles aussi, participer à la péréquation entre les titres.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Madame Meunier, nous sommes favorables sur le principe à ce que l'ensemble des entreprises de presse, y compris celles qui décident d'assurer elles-mêmes la distribution de leurs titres, participent au financement de la commission du réseau de la distribution de la presse. Cependant, votre amendement ne vise que les entreprises de presse « à vocation nationale ». Or il n'existe aujourd'hui aucune définition de ce qu'est une entreprise de presse « à vocation nationale ». Par ailleurs, la seule presse qui assure sa propre diffusion sans recourir au groupage est la presse régionale. L'adoption de votre amendement n'aurait donc pas d'effet puisque la presse régionale ne serait pas concernée par l'obligation de contribution que vous posez. Je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, mon avis sera défavorable.

Madame Buffet, je ne suis pas favorable à ce que les éditeurs de presse qui optent pour l'auto-distribution participent à la péréquation qui finance les coûts induits par la distribution groupée des quotidiens qu'ils ont précisément refusée. Il n'y a pas lieu de le leur imposer dès lors qu'ils assurent eux-mêmes leur propre distribution.

Mme Marie-George Buffet. Seuls quelques journaux sont en mesure d'assurer leur auto-distribution – je pense en particulier à un titre qui rayonne dans toute la France. S'ils le font, c'est qu'ils ont les reins assez solides. Cela me paraît donc normal qu'ils aident des journaux d'opinion à être distribués par les messageries. Sinon, l'égalité entre les différents titres n'est pas assurée.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Ils payent pour assurer leur propre distribution et vous voudriez qu'ils payent également pour ceux qui n'y arrivent pas… Ce serait un peu la double peine pour ces entreprises !

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Elle en vient à l'amendement AC88 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement, qui remplace à l'alinéa 9 le mot « deux » par le mot « trois », vise à rectifier une incohérence du projet de loi.

M. Laurent Garcia. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement AC23 du rapporteur.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Il s'agit d'une harmonisation rédactionnelle visant à ajouter à l'alinéa 10 après les mots « sociétés agréées », les mots « de distribution de la presse », opération qui sera répétée à plusieurs autres alinéas.

*La commission **adopte** l'amendement.*

La commission est saisie de l'amendement AC89 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à conserver le statut coopératif des sociétés de distribution de la presse. Le modèle coopératif porte les valeurs de liberté, d'égalité et de solidarité. Instaurer des sociétés par actions risque, à terme, de détruire l'ensemble des principes fondamentaux sur lesquels il repose.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Aujourd'hui, seules sont soumises au statut coopératif régi par la loi du 10 septembre 1947 les sociétés coopératives regroupant des éditeurs de presse, telles les coopératives de distribution des quotidiens (CDQ) ou des magazines (CDM).

Les sociétés commerciales auxquelles les sociétés coopératives peuvent confier les opérations de groupage et de distribution, à condition d'en être actionnaires majoritaires, ne sont pas soumises au statut coopératif. Presstalis est une société commerciale dont les coopératives de distribution de magazines (CDM) et de quotidiens (CDQ) sont actionnaires, respectivement à hauteur de 75 % et 25 %.

S'agissant des sociétés coopératives rassemblant les éditeurs de presse, le projet de loi ne remet pas en cause le statut coopératif. Bien au contraire, il le conforte : le nouvel article 9 de la loi Bichet reprendra le principe égalitaire

actuellement inscrit dans son article 10 et qui veut que *« quel que soit le nombre des parts sociales dont il est titulaire, chaque sociétaire ne pourra disposer, à titre personnel, dans les assemblées générales, que d'une seule voix »*.

Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Article 1er (alinéas 15 à 21)

Définition de la presse d'information politique et générale et règles d'accès des différentes catégories de presse au réseau de distribution de la presse

La commission examine l'amendement AC90 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à donner à la Commission paritaire des publications et agences de presse le pouvoir de déterminer le caractère IPG des journaux et publications.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Il est vrai que le projet de loi ne mentionne pas expressément la CPPAP comme autorité compétente pour reconnaître le caractère IPG des publications de presse. Je tiens toutefois à vous rassurer, madame Buffet. Comme le sénateur Michel Laugier l'a écrit dans son rapport, *« il y a tout lieu de penser que, comme c'est actuellement le cas, cette mission [de reconnaissance du caractère IPG] reviendra à la Commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP) »*, analyse qui figure aussi dans mon projet de rapport : la CPPAP présente en effet toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance requises.

Les travaux parlementaires guideront sur ce point la main du Gouvernement lors de la rédaction du décret, et éclaireront le Conseil d'État lorsqu'il vérifiera la conformité du projet de décret à la loi dont nous débattons.

Mme Marie-George Buffet. Dans ce cas, je retire mon amendement, monsieur le rapporteur.

L'amendement AC90 est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *ensuite l'amendement rédactionnel AC24 du rapporteur.*

La commission est saisie de l'amendement AC91 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Nous ne sommes pas favorables à une catégorisation des titres de presse donnant droit à des conditions de distribution différentes entre les titres non-IPG. Cet amendement vise à unifier les deuxième et troisième catégories en une seule catégorie hors IPG.

M. Laurent Garcia, rapporteur. En supprimant la distinction entre la presse « CPPAP hors IPG » et la presse « hors CPPAP » pour l'accès au réseau de distribution de la presse et en étendant l'assortiment à l'ensemble de la presse non-IPG, votre amendement remet fondamentalement en cause l'équilibre voulu par le projet de loi entre les différentes modalités d'accès à ce réseau selon les catégories de presse.

En matière d'assortiment, la distinction entre la presse IPG et la presse non-IPG est celle qui prévaut déjà en application du 2° de l'article 18-6 de la loi Bichet qui dispose depuis 2011 que, pour les catégories de presse autres qu'IPG, le CSMP fixe « *selon des critères objectifs et non discriminatoires définis dans un cahier des charges, les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servis aux points de vente* ».

L'expérience a montré que cette distinction n'était pas suffisante pour faire baisser le taux d'invendus et désencombrer les linéaires. La presse « CPPAP hors IPG » est une presse qui a un lien avec l'actualité, ce qui justifie l'existence de certains avantages comme des tarifs fiscaux et postaux privilégiés. S'il convient d'organiser un cadre de négociation interprofessionnelle pour cette presse CPPAP, ce traitement particulier ne nous paraît pas se justifier pour les autres titres.

Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

La commission en vient à l'amendement AC9 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. Au préalable, il convient de noter que la référence à l'article L. 4 du code des postes et des communications électroniques est erronée. En l'espèce, il conviendrait de se référer à l'article D. 18 du même code.

De fait, les alinéas 16 et 17 créent des conditions de discrimination entre les titres bénéficiant du label « CPPAP » et ceux qui n'en bénéficient pas. Or cette distinction est en contradiction avec la définition des journaux et publications périodiques de l'article 1er de la loi du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse. L'objectif affiché du Gouvernement est de permettre aux marchands de journaux de choisir les titres qu'ils accepteraient dans la catégorie non CPPAP. En donnant le choix aux marchands, le texte actuel consacre une orientation liberticide et discriminatoire portant atteinte à la liberté de la presse.

Nous proposons, comme c'est le cas actuellement, de ne pas faire de distinction entre les catégories de presse autres qu'IPG, ce qui entraîne la suppression de l'alinéa 17.

L'assortiment basé sur le palmarès de vente des titres est un outil efficace et non discriminatoire qui permet d'atteindre cet objectif. Dans ces conditions, il

est primordial d'intégrer les sociétés coopératives de groupage parmi les parties prenantes aux accords interprofessionnels. Les coopératives sont les seuls organes vraiment représentatifs des éditeurs – c'était du reste l'esprit de la loi Bichet.

M. Laurent Garcia, rapporteur. La suppression de cette distinction remettrait en cause l'équilibre voulu par le projet de loi entre les différentes modalités d'accès au réseau de distribution de la presse selon les catégories de presse. Avis défavorable.

M. Jean-François Portarrieu. J'aimerais préciser ce que recouvrent les trois catégories. La catégorie dite IPG (presse d'information politique et générale) concerne une centaine de quotidiens. La deuxième catégorie, celle des titres qui bénéficient d'un numéro de commission paritaire, regroupe 1 600 titres. La troisième rassemble 2 000 titres. Si le critère de distinction entre les titres est remis en question, nous ne pourrons alléger le poids qui pèse sur les épaules des marchands de journaux du fait de la saturation du réseau.

*La commission **rejette** l'amendement.*

La commission en vient à l'amendement AC119 de Mme Sophie Mette.

Mme Sophie Mette. Cet amendement tend à remplacer la référence à l'article L. 4 par la référence à l'article D. 18.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je conviens que l'article D.18 du code des postes et des communications électroniques décrit plus précisément les titres éligibles au régime économique de la presse que l'article L. 4 du même code. Toutefois, il ne peut être fait référence dans la loi à une disposition réglementaire comme l'article D.18 : si le Gouvernement, qui a la main sur la rédaction des décrets, venait à modifier cet article, la loi qui y fait référence pourrait perdre tout son sens. Pour des motifs purement légistiques, je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement.

*L'amendement AC119 est **retiré**.*

La commission est saisie de l'amendement AC118 de M. Pierre-Yves Bournazel.

Mme Béatrice Descamps. Nous le savons, certains titres de presse se vendent mieux dans certaines zones géographiques que dans d'autres. Cet amendement vise à prendre en compte les spécificités de l'environnement de vente pour permettre aux diffuseurs de presse d'être plus autonomes dans la gestion de leurs stocks. Il nous paraît souhaitable de laisser une plus grande marge de manœuvre aux diffuseurs de presse dans la négociation de l'accord interprofessionnel, étant entendu qu'ils sont les mieux à même de connaître le potentiel local d'un titre de presse en se reportant notamment à l'historique de leurs ventes.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je comprends le souci des auteurs de cet amendement de garantir que l'accord interprofessionnel fixant les règles d'assortiment des titres « CPPAP non-IPG » prenne en compte les spécificités de l'environnement dans lequel les titres de presse sont vendus. J'y suis d'autant plus sensible que depuis une semaine, je travaille avec le Gouvernement à la rédaction d'un amendement, non encore totalement finalisé, visant à garantir que l'accord interprofessionnel appelé à fixer les règles d'assortiment préservera les spécificités des différentes familles de presse. D'ici à l'examen du texte en séance publique, je compte proposer un amendement qui introduira ces enjeux de sauvegarde de la diversité de l'offre de presse parmi les impératifs qui devront être pris en compte au cours de la négociation de l'accord interprofessionnel.

En attendant, je vous propose de retirer votre amendement, madame Descamps. À défaut, avis défavorable.

Mme Béatrice Descamps. Je le maintiens.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine l'amendement AC79 de Mme Sophie Mette.

Mme Sophie Mette. Cet amendement vise à préciser à quoi renvoient les « parties intéressées », qui seront amenées à négocier de gré à gré les références et quantités de titres « hors CPPAP » servies aux points de vente de presse. En effet, lors des auditions conduites par le rapporteur, plusieurs interrogations se sont fait jour sur ce que recouvrait cette notion. S'agit-il, d'une part, des entreprises de presse et/ou de leurs organisations professionnelles représentatives et/ou de tout autre représentant, et, d'autre part, des diffuseurs de presse et/ou de leurs organisations représentatives et/ou de tout autre représentant, tel qu'un dépositaire central ?

Afin d'éclairer les acteurs amenés à mettre en œuvre la loi de modernisation de la distribution de la presse, l'amendement précise que les « parties intéressées » renvoient, d'une part, aux entreprises de presse ou à leurs représentants, et, d'autre part, aux diffuseurs de presse ou à leurs représentants. Ainsi, s'ils ne souhaitent pas négocier eux-mêmes, les éditeurs de presse pourront mandater, aux fins de négociation des conventions, aussi bien les sociétés coopératives de groupage de presse que les sociétés agréées de distribution de la presse. De leur côté, les diffuseurs de presse pourront mandater, aux mêmes fins, soit un groupement, soit un syndicat professionnel.

M. Laurent Garcia, rapporteur. En tant que cosignataire de cet amendement, je me vois mal m'y opposer…

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement AC92 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Je comprends parfaitement que les marchands de journaux soient excédés par la multiplicité des titres, surtout lorsque ceux-ci ne sont pas adaptés à la région où ils se trouvent, et qu'il soit nécessaire de mettre en place une solution contractuelle avec les éditeurs pour éviter toute tendance liberticide et garantir la diffusion de l'ensemble des titres. Mais comment faire en sorte que le marchand de journaux ne décide pas seul ? Encore tout récemment, on a vu un kiosquier refuser de vendre le supplément d'un journal très connu et très diffusé au motif que l'on y voyait en couverture une photo de deux hommes en train de s'embrasser sur la bouche : il s'agissait bel et bien d'une censure. Comment l'éviter ?

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je ne suis pas favorable à cet amendement qui prévoit que les titres « CPPAP hors assortiment » et les titres « hors CPPAP » feront l'objet, non pas d'une première présentation au diffuseur de presse en vue d'une éventuelle mise en distribution, mais d'un accord entre l'éditeur et le diffuseur de presse en vue d'une mise en distribution qui n'aurait plus rien d'éventuel.

Imposer un tel accord par la loi ne me semble pas le meilleur moyen d'assurer de bonnes conditions de commerce. Je vous rappelle que le Conseil constitutionnel, dans une décision du 19 décembre 2000, a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle.

Par ailleurs, imposer par la loi la distribution des titres « CPPAP hors assortiment » et « hors CPPAP » auprès des points de vente de presse conduirait à prolonger la logique actuelle tendant à inonder les linéaires des diffuseurs de presse.

Je vous rejoins toutefois sur la nécessité de trouver un moyen d'empêcher un marchand de journaux de décider unilatéralement de ne pas mettre en rayon un titre qui lui déplairait.

Mme Frédérique Meunier. On pourrait imaginer que demain un distributeur refuse par exemple un titre au motif qu'il contiendrait un article favorable à la procréation médicalement assistée (PMA). La question est de savoir comment s'assurer que les principes d'impartialité et d'accès de tous à l'information sont respectés.

M. Jean-François Portarrieu. Il ne faut pas confondre les différentes catégories de presse. La presse IPG, c'est-à-dire les quotidiens d'information, conserve un droit absolu à l'accès au réseau ; les titres qui bénéficient d'un numéro de commission paritaire, attribué selon un certain nombre de critères connus, et parmi lesquels on trouve par exemple de la presse de divertissement ou de la presse scientifique, vont bénéficier, sous l'égide de l'ARCEP, d'un accord d'assortiment ; les contrats de gré à gré passés avec les marchands de journaux ne concerneront enfin que les titres hors IPG et hors CPPAP, de type *Sudoku Magazine*, *Astro Voyance*, certains titres de la presse hippique ou le tout récent

magazine *Poublic*, dont on ne peut pas dire qu'ils contribuent au débat démocratique et seraient de ce fait constitutionnellement protégés. Encore une fois, la quasi-totalité des titres qui disposent d'une rédaction, c'est-à-dire qui sont réalisés par des journalistes, continueront d'avoir un accès au réseau.

Mme Frédérique Meunier. Je ne comprends pas ce que dit mon collègue : le distributeur de presse va-t-il procéder à une censure sur les propres titres qu'il commercialise, sous prétexte qu'il considère que ce n'est pas du bon journalisme ?

Mme Fabienne Colboc. De ce que j'ai compris, les titres IPG et les titres CPPAP, qui contribuent au débat démocratique et traitent de l'actualité, seront obligatoirement distribués afin de garantir le pluralisme. La troisième catégorie de titres, hors IPG et hors CPPAP, dont on considère qu'ils ne nourrissent pas le débat démocratique, ne sera pas soumise à cette obligation. Il est donc important de bien définir ce qu'est un sujet d'actualité.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Nous avons soumis au Gouvernement un amendement qui vous sera présenté en séance et qui précisera que la censure de certains titres n'est pas acceptable.

Mme Marie-George Buffet. Je retire mon amendement, ainsi que le suivant, qui était un amendement de repli.

L'amendement AC92, puis l'amendement AC93 sont ***retirés****.*

Article 1er (alinéas 22 à 40)
Régime des sociétés coopératives de groupage de presse

La commission en vient à l'examen de l'amendement AC94 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Il s'agit de supprimer l'alinéa 24, qui prépare la mise en concurrence de la distribution prévue en 2023.

M. Laurent Garcia, rapporteur. En l'état, l'actuel article 4 de la loi Bichet circonscrit l'objet des sociétés coopératives de messageries de presse aux opérations de groupage et de distribution des titres édités par leurs associés, tout en ménageant une « exception commerciale » leur permettant de confier l'exécution de certaines opérations matérielles à des entreprises commerciales, à la condition qu'elles détiennent une participation majoritaire dans la direction de ces entreprises.

Le fait est qu'en pratique cette exception est devenue la norme. Presstalis est aujourd'hui une société commerciale, à laquelle les coopératives de distribution des quotidiens et des magazines confient les opérations de groupage et de distribution. Quant aux MLP, si elles ont assuré directement ces opérations jusqu'en 2015, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Le projet de loi tire les conséquences de cet état de fait et se contente de mettre le droit en cohérence avec la réalité, en attribuant la distribution groupée non pas aux sociétés coopératives, mais à des sociétés agréées de distribution de la presse, qui pourraient être des sociétés commerciales, comme c'est aujourd'hui le cas de Presstalis.

Dans ces conditions, l'actuel article 4 de la loi Bichet n'a plus lieu d'être. Il est donc parfaitement logique qu'il soit abrogé.

Non seulement cet amendement n'atteint pas l'objectif qu'il se fixe dans son exposé sommaire, mais la logique qui anime cet exposé sommaire conduirait à remettre en cause l'organisation actuelle de la distribution de la presse. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement AC95 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Afin que les petits éditeurs ne soient pas défavorisés, nous proposons que les barèmes soient adoptés par l'assemblée générale et non par le conseil d'administration.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Votre amendement revient à ne rien changer aux pratiques actuelles. Or le projet de loi propose de prévoir un droit d'admission au sein d'une société coopérative de groupage de presse pour tout titre qui offrira de contracter sur la base des tarifs d'une société agréée de distribution de la presse – société qui ne sera pas nécessairement une filiale. Il s'agit par là de rompre avec le principe selon lequel les clients des sociétés de distribution de la presse sont aussi les actionnaires de ces dernières. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AC25 du rapporteur.*

La commission en vient à l'examen des amendements identiques AC10 de Mme Frédérique Meunier et AC81 de Mme Virginie Duby-Muller.

Mme Frédérique Meunier. La rédaction proposée par le Gouvernement se borne à définir une obligation pour les coopératives, à savoir l'obligation d'admettre les coopérateurs. La commission de la culture du Sénat a modifié sensiblement le texte de loi proposé par le Gouvernement en liant le droit à être distribué par une société agréée à l'obligation d'adhérer à une coopérative de groupage. Dès lors, il apparaît nécessaire de rendre explicite le rôle des coopératives, qui deviennent les interlocutrices des sociétés de distribution agréées pour le compte de leurs coopérateurs.

Par ailleurs, elles doivent garantir, pour le compte de leurs sociétaires, la neutralité d'accès au réseau de vente et la sécurisation des flux financiers.

Enfin, il paraît utile de préciser qu'elles sont les garantes de la solidarité intra-coopérative ou inter-coopérative. Cette dernière est d'ailleurs mentionnée à l'alinéa 3 du nouvel article 17 de la loi Bichet.

Mme Virginie Duby-Muller. Dans le texte adopté par le Sénat, le droit à être distribué par une société agréée est désormais lié à l'obligation d'adhérer à une coopérative de groupage. Cet amendement propose donc, par cohérence, de détailler plus explicitement le rôle et les fonctions des coopératives, à la fois en tant qu'interlocutrices des sociétés de distribution agréés pour le compte de leurs coopérateurs et également en tant que garantes, pour le compte de leurs sociétaires, de la neutralité d'accès au réseau de vente, de la sécurisation des flux financiers et de la solidarité intracoopérative ou intercoopérative.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Le droit d'accès au réseau dans des conditions neutres et impartiales est déjà garanti par la nouvelle rédaction des articles 5 et 8, qui imposent, d'une part, aux sociétés coopératives d'admettre toute entreprise de presse qui offrirait de contracter avec elles sur la base de leurs conditions générales et tarifs ; d'autre part, aux sociétés agréées de distribution de la presse de faire droit, dans des conditions objectives, transparentes, efficaces et non discriminatoires, aux demandes de distribution qui leur sont présentées par des entreprises de presse, dès lors que ces demandes sont conformes aux modalités d'accès au réseau.

Les règles en matière de prestations financières attendues des sociétés de distribution seront définies par le cahier des charges rédigé par l'ARCEP, prévu au nouvel article 11 de la loi Bichet.

Enfin, le rôle des sociétés coopératives de groupage de presse dans le dispositif de péréquation est déjà précisé au nouvel article 17 de cette même loi.

Pour toutes ces raisons, je vous propose le retrait de ces amendements.

*La commission **rejette** ces amendements.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AC26 à AC30 du rapporteur.*

Article 1er (alinéas 41 à 47)
Régime des société *agréées de distribution de la presse*

*La commission **adopte** les amendements AC 29 et AC 30 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie des amendements identiques AC11 de Mme Frédérique Meunier et AC96 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Frédérique Meunier. Il est primordial de garantir l'égalité des citoyens devant l'offre de la presse écrite, comme c'est le cas pour la presse numérique.

Qu'une société de distribution puisse être agréée sur la base d'un schéma couvrant une partie du territoire, c'est la porte ouverte à des discriminations territoriales ou à des choix marketing contraires au libre accès des citoyens, dans des conditions identiques et non discriminatoires à l'information, à l'éducation et à la récréation du public.

Il paraît donc nécessaire de faire obligation aux sociétés de distribution d'avoir une couverture nationale de la distribution, sans oublier la continuité territoriale et donc y intégrer les territoires et départements d'outre-mer.

Il apparaît également nécessaire de préciser, dans l'attente des décisions que serait amenée à prendre la nouvelle autorité de régulation, l'obligation de reconnaître l'organisation commerciale et juridique en vigueur afin de consolider et garantir l'efficience et la continuité de la distribution de la presse pendant la phase transitoire.

Mme Marie-George Buffet. Notre amendement vise à garantir l'égalité d'accès des citoyens et des citoyennes à la presse sur tout le territoire, sans aucune discontinuité territoriale ou zone blanche.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je suis très sensible au souci des auteures de ces amendements de garantir qu'il n'y ait aucune discontinuité territoriale dans le réseau de distribution de la presse. Pour être honnête, nous attendons sur ce point le retour du Gouvernement sur un, voire deux amendements qui pourraient permettre de nous assurer qu'il n'y ait aucune « zone blanche ».

Je souhaiterais notamment clarifier la notion d'« homogénéité » utilisée pour qualifier les parties du territoire couvertes par le schéma territorial. Cette notion en effet est ambivalente. Certains l'interprètent comme signifiant que le schéma territorial proposé par la société candidate à l'agrément devra comprendre un alliage de territoires denses et moins denses, urbanisés et moins urbanisés ; d'autres, au contraire, interprètent les mots « parties homogènes du territoire » comme suggérant que le schéma territorial proposé par la société candidate à l'agrément pourrait ne couvrir que des territoires urbains – et donc homogènes – ou que des territoires ruraux – tout aussi homogènes.

Afin d'éviter que des sociétés candidates à l'agrément ne s'engagent que sur des zones denses en termes de population et de points de vente de presse, laissant ainsi des zones moins denses et moins rentables à d'autres – si toutefois il se trouvait des sociétés candidates à la distribution groupée de la presse dans de telles zones –, je me demande s'il ne faudrait pas substituer à la notion d'« homogénéité » celle de « cohérence », étant précisé que celle-ci devra s'apprécier au regard de la densité de population et des points de vente de presse.

Par ailleurs, j'échange avec le Gouvernement pour déterminer s'il est, ou non, opportun de préciser que l'ARCEP devra veiller à la continuité non seulement temporelle mais aussi territoriale de la distribution groupée de la presse.

Puisque des projets d'amendement sont en cours de finalisation, je vous propose de retirer les vôtres.

Mme Frédérique Meunier. Il me semble que votre argumentation est un peu tirée par les cheveux, car nous ne parlons pas d'« homogénéité » mais précisons simplement qu'aucun territoire ne doit être oublié.

Notre amendement arrive-t-il trop tôt ? Vous faut-il l'accord du Gouvernement ? Pourquoi, pour une fois, ne pas anticiper et permettre aux députés de faire des propositions qui, semble-t-il, sont conformes à ce que vous attendez ?

M. Laurent Garcia, rapporteur. Les termes d'« homogénéité » de « cohérence » correspondent à ce que vous souhaitez en matière de continuité de la distribution sur le territoire. Nous avons des propositions en ce sens, et j'attends le retour du Gouvernement.

Mme Frédérique Meunier. J'ai bien compris, mais osons !

*La commission **rejette** ces amendements.*

Puis elle examine les amendements identiques AC12 de Mme Frédérique Meunier et AC109 de M. Pierre-Yves Bournazel.

Mme Frédérique Meunier. En l'état, le projet de loi prévoit que le cahier des charges devant être respecté par les sociétés de distribution qui sollicitent l'agrément sera fixé par décret, au vu d'une proposition du nouveau régulateur.

Il est proposé de préciser que, outre les organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse, les coopératives, qui représentent pour totalité des éditeurs de presse, seront également consultées pour avis.

Mme Béatrice Descamps. L'amendement AC109 est défendu.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Cet ajout semble inutilement redondant dans la mesure où les sociétés coopératives de groupage de presse seront exclusivement composées d'entreprises de presse et où le texte prévoit déjà la consultation des organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse dans le cadre de l'élaboration du cahier des charges sur la base duquel l'agrément sera délivré.

Par ailleurs, ces amendements auraient l'inconvénient d'introduire une ambiguïté dans le texte, puisque, s'ils étaient adoptés tels qu'ils sont rédigés, on ne saurait pas si ce sont les sociétés coopératives de groupage de presse elles-mêmes ou leurs potentielles organisations représentatives – qui, pour l'heure, n'existent pas – qui devraient être consultées par l'ARCEP. Avis défavorable.

*La commission **rejette** ces amendements.*

Elle examine ensuite l'amendement AC120 de Mme Sophie Mette.

Mme Sophie Mette. Le présent amendement a pour objet d'imposer des obligations de distribution respectant des règles environnementales aux sociétés agréées, qui seront définies par le cahier des charges.

En effet, sur de nombreux territoires la distribution n'est pas harmonisée, entraînant de nombreux déplacements ayant un impact sur l'écologie et l'environnement. Il faudrait favoriser une distribution moins coûteuse et plus propre.

Sur le territoire de la Gironde, par exemple, la distribution de la presse peut être faite deux à trois fois dans la journée pour un même point de vente, avec, chaque fois, un déplacement de camion alors que les publications partent souvent de la même zone de stockage.

Les éditeurs devront, eux aussi, assurer et développer de nouvelles synergies pour aider les réseaux à optimiser leurs déplacements.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je comprends parfaitement vos préoccupations environnementales. Toutefois, je ne suis pas certain que votre amendement soit pertinent au regard de l'objectif poursuivi.

En effet, il vise à préciser que le cahier des charges sur la base duquel l'agrément sera délivré devra déterminer « les types de prestations et les niveaux de service attendus du point de vue organisationnel, logistique et financier », mais aussi du point de vue « environnemental ».

Or, s'il est bien vrai que les acteurs de la distribution de la presse fournissent aujourd'hui des prestations et services de nature logistique et financière, il n'est en revanche pas dans leur objet social de fournir des prestations et services de nature environnementale.

L'amendement pourrait donc changer considérablement l'objet social et donc l'activité des acteurs de la distribution de la presse. Avis défavorable.

Mme Sophie Mette. Le projet de loi prévoit-il que les sociétés de distributions auront des normes environnementales à respecter ?

M. Jean-François Portarrieu. L'apport essentiel de ce projet de loi en termes environnementaux, c'est qu'il va permettre de considérablement réduire le taux d'invendus, aujourd'hui supérieur à 50 %.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 1er (alinéas 52 à 57)
Diffusion numérique de la presse

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AC36 et AC37 du rapporteur.*

Puis elle en vient à l'amendement AC97 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à créer un mécanisme empêchant les agrégateurs en ligne de refuser le référencement et le classement de certains contenus. Pour ne prendre qu'un exemple, c'est avec ce levier que Google avait sanctionné les titres belges soutenant une réforme des droits voisins.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Le texte n'est peut-être pas assez audacieux sur ce point, mais la directive « e-commerce » est extrêmement contraignante pour le législateur. C'est un premier point qui me fera vous demander le retrait de votre amendement.

Le second, c'est que je crains que ce ne soit pas efficace : si Google est obligé de référencer un titre, il le fera ; mais s'il le met à la dixième page des résultats de recherche, la conséquence pour le lecteur sera strictement identique.

Entre les dispositions de la loi contre la manipulation de l'information, qui favorise la transparence des algorithmes, et celles qui figurent au sein du projet de loi, nous aurons déjà bien avancé sur le sujet. Même si je vous rejoins sur le fait qu'il y a encore des progrès à faire, je vous propose donc de retirer votre amendement.

L'amendement AC97 est ***retiré****.*

La commission est saisie de l'amendement AC82 de Mme Michèle Victory.

Mme Sylvie Tolmont. Afin d'assurer l'efficience de l'extension des principes de la loi Bichet à la diffusion numérique et de garantir ainsi la réelle sauvegarde du pluralisme de la presse IPG en ligne, il convient de compléter les dispositions du projet de loi sur la diffusion numérique sur plusieurs points.

Il faut tout d'abord opérer un renforcement des conditions de mise à disposition des titres IPG par les services en ligne. Certains acteurs de la distribution numérique groupée proposent en effet des modèles de rémunération peu avantageux, voire sans réel partage de la valeur – Apple News, par exemple, conserverait plus de 50 % des revenus issus de la presse – et peu transparents pour les éditeurs, la traçabilité de la diffusion n'étant pas toujours certifiée par un tiers.

Pour être efficace, l'extension des principes de la loi Bichet à la diffusion numérique doit permettre de rééquilibrer les rapports commerciaux entre les plateformes et les éditeurs de la presse IPG et, à l'image du dispositif sur le prix unique du livre numérique, que les conditions techniques et financières de reprise des titres IPG par les plateformes soient raisonnables pour l'éditeur de presse ; d'autre part, les conditions de reprise doivent être acceptables, de sorte que l'autorité de régulation compétente puisse veiller, comme pour la diffusion imprimée, à une juste répartition de la chaîne de valeur entre les parties prenantes.

Il faudrait également valoriser les contenus en créant une labellisation « Presse d'information politique et générale ».

Pour assurer l'objectif de défense du pluralisme de la presse IPG et surtout pour garantir le libre choix des lecteurs dans la profusion des contenus disponibles en ligne, il est nécessaire de prévoir des mesures de visibilité et de promotion de l'accès à la presse IPG.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Il me semble que, dans ce domaine, il serait plus judicieux d'attendre les avancées de la loi sur la manipulation de l'information, qui incite déjà les plateformes à recourir aux outils proposés par les professionnels du secteur pour labelliser les contenus et permettre aux utilisateurs de s'y retrouver. Je ne pense pas qu'il soit judicieux d'aller plus loin que ce que prévoit cette loi en imposant une forme de « label d'État », car c'est ainsi que cette initiative pourrait être perçue par la population. Avis défavorable.

M. le président Bruno Studer. À titre personnel, je vous rejoins sur ce point, monsieur le rapporteur.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 1er (alinéas 58 à 110)
Régulation de la distribution de la presse confiée à l'ARCEP

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel AC7 du rapporteur.*

Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements AC123 et AC124 du rapporteur.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Il s'agit de déplacer la précision introduite par le Sénat relative aux compétences de l'ARCEP en matière de respect du pluralisme de la presse de l'alinéa 59 à l'alinéa 60.

*La commission **adopte** successivement les amendements.*

Puis elle examine l'amendement AC114 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. Il s'agit d'un amendement d'harmonisation avec les dispositions similaires habituellement prévues pour les autorités administratives indépendantes. Il convient de s'assurer que les moyens nécessaires seront octroyés à l'ARCEP dans ses nouvelles missions. Cette autorité dispose des compétences pour travailler sur des éléments objectifs, or les sénateurs ont rajouté le pluralisme dans le champ de régulation de l'ARCEP. Afin de permettre à celle-ci de s'approprier ces nouvelles compétences et d'assurer au mieux la régulation de ce nouveau secteur, il convient d'inscrire dans la loi que ces moyens seront effectivement octroyés.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Cette précision ne me paraît pas nécessaire : l'État serait en faute s'il n'allouait pas les moyens nécessaires à

l'ARCEP pour exercer toutes ses missions. Je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement et de le redéposer en séance, pour entendre de la bouche du ministre que le Gouvernement respectera cet engagement.

L'amendement AC114 est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *successivement les amendements rédactionnels AC39 et AC38 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement AC13 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. La rédaction de cet article induit le pouvoir pour l'ARCEP de déterminer ce que sont des coûts efficaces, par mise en miroir avec d'autres opérateurs.

Cette rédaction est extrêmement pernicieuse. Elle s'inscrit dans la logique du projet de loi de parcellisation des missions de la distribution. Il est normal que l'ARCEP veille à ce que les coûts facturés aux éditeurs soient les plus bas ; il est illogique en revanche qu'elle en fasse un point central sur l'acceptation des barèmes. En effet, un éditeur doit garder la liberté d'adhérer à la coopérative de son choix et de conclure un contrat de groupage avec la société agréée que lui proposerait la coopérative, sur l'ensemble des critères de ce contrat de groupage et pas uniquement sur les coûts d'une partie de la mission.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Il s'agit là d'une question sémantique. En effet, en l'état actuel du texte, l'ARCEP doit vérifier que les tarifs présentés par les sociétés agréées respectent le principe « d'orientation vers les coûts d'un opérateur efficace ». C'est une expression consacrée par le droit économique, qui signifie que la société agréée ne peut pas proposer de tarifs trop élevés, pour profiter par exemple d'une situation monopolistique, ni de tarifs trop faibles, synonymes de concurrence déloyale. La société agréée doit donc proposer des tarifs qui sont proches de ce qu'un opérateur « efficace » proposerait. L'ARCEP devra donc se livrer à une analyse économique – ce dont elle a l'habitude, s'agissant par exemple du service universel de La Poste –, pour évaluer les tarifs proposés par les sociétés agréées. Dans la mesure où la notion d'efficacité comme le principe d'orientation vers les coûts sont consacrés par le droit de la concurrence, il me semble judicieux de le conserver. La notion d'efficience est différente et plus complexe à analyser. Elle ne fait pas l'objet d'une analyse fournie comme la notion d'efficacité et le principe d'orientation vers les coûts. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle en vient à l'amendement AC14 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. Cet amendement a pour objectif, d'une part, de définir les entreprises de presse devant participer à la couverture des coûts spécifiques des quotidiens et, d'autre part, de préciser les quotidiens concernés, à

savoir la presse quotidienne nationale. En effet, l'article 15 prévoit que la régulation par l'ARCEP ne concerne que la distribution groupée et met donc hors champ la distribution des éditeurs de presse locale.

Par cohérence, il y a lieu de préciser que les coûts spécifiques liés aux quotidiens ne concernent que les quotidiens à vocation nationale.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Vous souhaitez modifier les règles de péréquation compensant le surcoût lié à la distribution des quotidiens, alors que le principe est simple : si vous utilisez le réseau de distribution groupée, vous contribuez au financement de la distribution des quotidiens. Si ce n'est pas le cas, vous ne payez pas. Cela me paraît équilibré, et conforme au principe coopératif et à la solidarité qu'il implique.

L'amendement AC14 est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel AC40 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement AC98 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Il s'agit de supprimer l'alinéa 67. En effet, je m'interroge sur la nécessité d'accorder des dérogations à l'adhésion des entreprises de presse à une société coopérative de groupage dans certaines zones géographiques.

M. Laurent Garcia, rapporteur. En réalité, cet alinéa reprend et combine deux dispositions qui existent déjà dans la loi Bichet et qui peuvent permettre de donner un peu d'oxygène à la régulation, voire répondre à des contraintes territoriales particulières que nous n'anticipons pas aujourd'hui. Je pense qu'il ne faut pas se priver d'une telle possibilité, même si elle n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle est saisie de l'amendement AC15 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. Cet amendement précise que, lorsqu'un éditeur n'adhère pas à une coopérative, la distribution de ses titres se fait par des réseaux locaux de distribution de points de vente, le groupage étant réservé, conformément à l'article 3, aux éditeurs adhérant à une coopérative.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Votre amendement est à mon sens satisfait puisque la dérogation ne peut concerner que des zones géographiques déterminées, et donc le réseau local de distribution groupée. Mais il est préférable, pour laisser totalement la main aux acteurs et ne pas préjuger de ce que pourra être, demain, leur organisation territoriale, de ne pas intégrer la précision que vous suggérez. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle en vient aux amendements identiques AC16 de Mme Frédérique Meunier et AC110 de M. Pierre-Yves Bournazel.

Mme Frédérique Meunier. Suite à l'amendement adopté par le Sénat rendant obligatoire l'adhésion des éditeurs à une coopérative en vue d'être distribués par une société agréée, il convient d'intégrer les coopératives dans le dispositif de négociation de l'accord sur la diffusion de titres « CPPAP ».

Cet amendement est en cohérence avec l'amendement, qui vise à associer les coopératives, au même titre que les sociétés agréées, aux discussions de l'accord interprofessionnel sur l'assortiment.

Mme Béatrice Descamps. L'amendement AC110 est défendu.

M. Laurent Garcia, rapporteur. En cohérence avec mon avis défavorable sur l'amendement AC9, je suis défavorable à la coordination que vous proposez, qui n'a pas lieu d'être puisque l'amendement en question n'a pas été adopté.

*La commission **rejette** ces amendements.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel AC41 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement AC111 de M. Pierre-Yves Bournazel.

Mme Béatrice Descamps. Cet amendement vise à adapter au mieux les conditions de rémunération des diffuseurs de presse gérant certains points de vente.

Il existe aujourd'hui une grande diversité de types de points de vente – kiosques, marchands, grandes et moyennes surfaces (GMS), concessions. Ceux-ci sont caractérisés par une forte inégalité de rémunération en fonction de leur type, de leur marché ou de leur emplacement. Préciser que la rémunération doit être non discriminatoire apparaît alors comme une contrepartie aux obligations que les points de vente doivent remplir.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur la question de la facturation que soulève cet amendement. J'ai d'ailleurs rappelé dans mon rapport la proposition que j'avais faite à ce sujet, avec George Pau-Langevin. Il me semble cependant que cela fait partie de la notion de rémunération, au sens large, telle qu'elle est prise en compte.

S'agissant de l'aspect non discriminatoire de la rémunération, il me semble là encore que cet aspect est naturellement couvert par le texte. L'ARCEP ne pourrait en effet pas accepter des conditions de rémunération qui seraient discriminatoires.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Puis la commission examine l'amendement AC78 de Mme Sophie Mette.

Mme Sophie Mette. Le présent amendement a pour objet de revenir à la version initiale du projet de loi s'agissant du schéma territorial publié par l'ARCEP, afin de permettre à de nouveaux entrants de définir librement l'organisation de leur circuit de distribution.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission ***adopte*** *l'amendement.*

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle ***rejette*** *l'amendement AC99 de Mme Marie-George Buffet.*

Elle en vient ensuite à l'amendement AC100 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Il s'agit par cet amendement de rappeler l'importance des différents acteurs présents au sein du CSMP dans la régulation de la distribution de la presse. L'amendement vise donc, tout en laissant la main à l'ARCEP, à conserver une place à ces acteurs.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je comprends votre souci que les organisations professionnelles, qui représentent notamment les salariés, soient entendues par l'ARCEP. Mais je ne crois pas judicieux de créer pour cela un comité spécifique, puisque les acteurs seront consultés avant chaque décision importante par l'ARCEP et qu'ils auront tout le loisir de la saisir pour appeler son attention sur tel ou tel problème.

En tout état de cause, il semble que cette question ne relève pas du domaine de la loi et que l'ARCEP pourra tout à fait créer ce comité, si elle le souhaite.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle étudie l'amendement AC101 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 72. Nous rappelons et défendons le caractère coopératif des sociétés agréées de distribution. La coopération s'impose comme le socle de la solidarité entre les titres.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Il ne semble pas inutile d'exiger des futures sociétés agréées une certaine transparence quant à leur actionnariat. Mais je crois que la question que vous souhaitez soulever par cet amendement est celle de la suppression de l'obligation, pour les coopératives, de posséder plus de 50 % des sociétés commerciales effectuant le groupage et la distribution des titres de leurs éditeurs. Cette possibilité reste ouverte par le texte, même si elle n'est plus une obligation – ce qui permet d'ouvrir éventuellement le jeu.

Je rappelle que le duopole qui existe aujourd'hui dans ce secteur est un duopole de fait, et non de droit. Une nouvelle coopérative d'éditeurs et une nouvelle messagerie pourraient tout à fait être créées dès demain. On ne peut donc pas parler d'ouverture à la concurrence dans ce texte, car celle-ci existe déjà, comme le montre la bataille sur les barèmes à laquelle se livrent les deux messageries en ce moment.

Au-delà de ces remarques, le texte maintient bien le principe coopératif, l'égalité entre les éditeurs et la neutralité du réseau.

Mme Frédérique Meunier. Ne soyons pas dupes. Vous savez bien que Presstalis propose deux barèmes, l'un officiel et l'autre, privilégié, avec des prix si bas que le groupe perd des millions d'euros. Il convient sans aucun doute de nous préserver de ce type de situations.

M. Laurent Garcia, rapporteur. La partie du texte traitant de la régulation vise précisément à mettre un terme à ce type de pratiques.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle étudie les amendements identiques AC17 de Mme Frédérique Meunier et AC80 de Mme Virginie Duby-Muller.

Mme Frédérique Meunier. Nous préconisons d'ajouter après l'alinéa 72 que les prises de participation par les entreprises extracommunautaires ne pourront excéder 20 % des droits de vote d'une société agréée de distribution de la presse. Le législateur a déjà utilisé cette disposition dans le cadre de la loi sur l'audiovisuel de 1986.

Mme Virginie Duby-Muller. L'amendement AC80 vise à limiter à 20 % la part d'actionnariat extracommunautaire directe ou indirecte dans une société de distribution de presse. Il s'agit de garantir la libre circulation des idées et l'expression de la pluralité des opinions à travers la distribution de notre presse nationale, contre toute velléité d'influence étrangère trop importante.

Les sociétés de distribution de presse sont, logiquement, des atouts stratégiques pour notre pays et des enjeux démocratiques majeurs. Nous devons donc encadrer les investissements étrangers dans leurs organes de diffusion et de distribution. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité établir ce plafond à 20 %.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Des dispositions similaires existent pour les entreprises de presse et les médias. Elles sont justifiées par l'importance que ces sociétés prennent dans le débat démocratique.

Je crains cependant que la jurisprudence constitutionnelle ne soit moins permissive s'agissant de sociétés de distribution, qui peuvent distribuer d'autres biens, en plus de la presse. Mais vous soulevez un point fondamental, que nous

devrons étudier plus avant avec les services du ministère notamment, d'ici à la séance publique.

Aussi, mesdames les députés, je vous demande de bien vouloir retirer vos amendements.

Mme Virginie Duby-Muller. Je souhaite maintenir l'amendement AC80. Nous aurons ce débat avec le ministre dans l'hémicycle.

Mme Frédérique Meunier. Je maintiens également mon amendement.

La commission ***rejette*** *ces amendements.*

Puis elle ***adopte*** *successivement les amendements rédactionnels AC42 et AC43 du rapporteur.*

Elle étudie l'amendement AC18 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. Pour rappel, le nouvel article 21 de la loi Bichet donne à l'ARCEP la possibilité de prendre des mesures provisoires pour assurer la continuité de la distribution de la presse IPG. Cet objectif général est louable et non contestable, et il n'y a pas d'innovation par rapport à la loi actuelle en vigueur.

Mais dans sa rédaction actuelle, cet article consacre explicitement la possibilité, pour l'ARCEP, de suspendre la résiliation des contrats entre les éditeurs et les sociétés agréées. Une telle disposition donnant un pouvoir discrétionnaire à une autorité de régulation est contraire au principe de la liberté d'entreprendre, composante de la liberté du commerce et de l'industrie, qui a reçu une protection constitutionnelle en 1982. Ce principe postule à la fois l'exercice d'une activité économique et la liberté de la concurrence.

En l'espèce, la jurisprudence de l'ARDP a d'ailleurs consacré très spécifiquement ce principe, dans sa décision du 10 janvier 2012, par laquelle elle refuse de rendre exécutoire une décision du CSMP prévoyant de suspendre provisoirement les transferts de titres entre les messageries de presse. L'ARDP a toutefois admis que, dans ce contexte, le CSMP pouvait être fondé, notamment au titre de sa fonction de régulation, à prendre une mesure conservatoire et provisoire afin d'éviter que le départ en chaîne d'éditeurs n'entraîne la défaillance de cet opérateur et une déstabilisation grave et brutale de la distribution de la presse. L'ARDP précise à cet égard qu'une telle mesure « *pouvait donner au CSMP le temps nécessaire pour définir de nouvelles règles de préavis de départ qui prennent davantage en compte l'ancienneté de relations commerciales entre les parties* », comme le prescrivent les dispositions du code de commerce et une jurisprudence bien établie.

Le CSMP a, dès lors, tiré les conclusions de ce refus et pris une décision, qui prévoit des délais de préavis allant de trois à douze mois. Ces délais de préavis

n'ont jamais été infirmés par une décision de la cour d'appel et sont toujours en vigueur. Une seule décision visant une exception à caractère provisoire a été prise par la régulation et confirmée par la cour d'appel de Paris. Elle prévoit une suspension provisoire de six mois, qui a commencé le 5 mars 2018 et s'est terminée 4 septembre 2018.

Dans ces conditions, et compte tenu du cadre réglementaire en vigueur, la mention dans la loi de cette disposition pourrait se heurter à un principe constitutionnel qui a reçu une première reconnaissance en 2016 en faisant droit à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du 7 janvier 2016 qui avait précisément pour objet le secteur de la distribution de la presse.

Il paraît donc opportun de conserver à cet article son caractère général, en écartant la mention spécifique des contrats liant les éditeurs aux sociétés de distribution agréées.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Il est vrai que les pouvoirs confiés à l'ARCEP sont très exceptionnels : le langage juridique parle ainsi de « pouvoirs exorbitants de droit commun ». Lorsque le CSMP a voulu mettre en œuvre cette mesure, l'ARDP l'a d'ailleurs refusée, jugeant qu'elle n'était pas proportionnée, eu égard aux circonstances l'ayant justifiée et à la durée envisagée.

Il est vrai que la suspension d'éventuelles résiliations est une mesure attentatoire à la liberté des éditeurs. Mais il faut voir, en face, ce que l'on cherche à préserver, à savoir la distribution de la presse IPG. Si, effectivement, il y a un risque immédiat et grave d'atteinte à la distribution de ces titres en raison d'un départ massif et groupé d'éditeurs de Presstalis, ce qui placerait le groupe dans une situation de faillite imminente, alors on pourrait tolérer une telle mesure, qui serait absolument indispensable à la préservation de la continuité de la distribution de la presse IPG.

Je vous rassure, le texte comprend de très nombreux garde-fous à ce sujet, et l'ARCEP n'emploiera cette mesure qu'en cas d'extrême nécessité, et toujours sous le contrôle du Conseil d'État. Celui-ci a d'ailleurs validé cette disposition dans son avis.

De telles précautions nous prémunissent de toute atteinte à la liberté contractuelle qui serait inconstitutionnelle. Il s'agit donc de mettre en regard la mesure et ses bénéfices attendus s'agissant de la distribution de la presse IPG.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement AC44 de cohérence du rapporteur.*

Elle en vient à l'examen de l'amendement AC19 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. La durée des mesures provisoires prononcées par l'ARCEP est actuellement de trois mois, renouvelable une fois. Dans un souci de cohérence, il serait opportun de procéder à un alignement des délais.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Le Conseil d'État a souhaité, avec raison, que la durée de ces mesures exceptionnelles soit limitée dans le temps. Il a estimé qu'une durée de six mois, renouvelable une fois, constituait un bon compromis. Il lui appartiendra, s'il est saisi de la question, d'évaluer si la situation nécessitait de mettre en œuvre des pouvoirs exceptionnels sur la durée décidée par l'ARCEP.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle étudie l'amendement AC20 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. Comme tout organisme doté d'un pouvoir normatif, l'ARCEP est soumis au principe de la hiérarchie des normes, qui postule que toute règle d'un certain degré doit respecter et appliquer les normes des degrés supérieurs. À ce titre, les principes intégrés dans le bloc de constitutionnalité, et tous ceux qui ont été reconnus comme ayant valeur constitutionnelle, s'imposent à l'ARCEP comme ils s'imposent au législateur lui-même. Il en va ainsi du principe de liberté d'entreprendre, qui est une composante de la liberté du commerce et de l'industrie. Ce principe, qui a reçu une protection constitutionnelle en 1982, postule à la fois la liberté d'exercer une activité économique et la liberté de concurrence.

La distribution de la presse et les dispositions qui seront prises par l'ARCEP ou les accords interprofessionnels peuvent avoir un effet important sur la concurrence entre les acteurs primaires que sont les éditeurs. C'est notamment le cas pour l'assortiment, au sujet duquel l'Autorité de la concurrence a déjà eu à émettre des avis par le passé. C'est pourquoi il nous paraît important de mentionner l'obligation de saisir l'Autorité de la concurrence sur les faits susceptibles de contrevenir aux articles cités. Cette saisine serait de droit si les professionnels du secteur rencontraient des difficultés d'entente portant, notamment, sur les modalités d'assortiment.

M. Laurent Garcia, rapporteur. L'alinéa 84 que vous visez règle les relations entre les deux autorités. L'emploi d'un verbe à l'indicatif donne déjà un caractère obligatoire à la saisine de l'autorité de la concurrence. Votre I est donc satisfait.

Quant au II, l'idée d'une saisine « de droit » sur les questions qui relèvent de l'Autorité de la concurrence laisse à penser qu'elle serait une autorité de recours contre une décision qui appartiendrait à l'ARCEP en premier lieu. Rien ne s'oppose par ailleurs à ce que des acteurs privés saisissent l'Autorité de la concurrence, si leur litige relève de ses compétences.

Les précisions que vous apportez ne paraissent donc pas opportunes.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AC45, AC46, AC47 et AC48 du rapporteur.*

Elle en vient à l'amendement AC21 de Mme Frédérique Meunier.

Mme Frédérique Meunier. Le texte souhaité par le Gouvernement fait uniquement référence à la procédure de suspension prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Compte tenu de la nature des décisions qui incombent à l'ARCEP, il conviendrait de faire également référence aux articles L. 521-2 et L. 521-3.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Le référé-liberté et le référé dit « mesures utiles » sont tout à fait mobilisables à l'encontre des décisions de l'ARCEP, sans qu'il soit besoin de les inscrire dans la loi. Je l'ai d'ailleurs indiqué dans mon rapport afin que l'intention du législateur soit limpide à cet égard.

C'est pourquoi, madame Meunier, je vous suggère de retirer votre amendement.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AC50, AC49, AC51 et AC52 du rapporteur.*

Article 1er (alinéas 111 à 123)
Missions de la commission du réseau de la diffusion de la presse et application des dispositions de la loi

La commission examine l'amendement AC117 de M. Jean-François Portarrieu.

M. Jean-François Portarrieu. Le présent amendement a pour objet de supprimer le caractère conforme de l'avis donné par le maire d'une commune lors d'une demande d'implantation d'un point de vente de presse, afin de ne pas alourdir la procédure d'ouverture de ces points de vente.

Cette disposition, qui ne figurait pas dans le texte déposé au Sénat, a été introduite en première lecture sous la forme d'un avis simple du maire de la commune. Elle a ensuite été renforcée en séance par un avis conforme.

S'il paraît important que les élus puissent donner leur avis sur l'implantation des marchands de journaux, il semble difficile, voire contraire à la volonté de protéger et de sanctuariser la liberté de diffusion de la presse sur tout le territoire, de conférer aux maires un tel pouvoir – qu'ils ne semblent d'ailleurs pas demander.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Avis favorable. Le maire n'est en effet pas absent de la décision s'il ne donne qu'un avis simple. L'avis conforme pourrait au contraire présenter certains inconvénients – y compris pour lui.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle étudie l'amendement AC121 de Mme Sophie Mette.

Mme Sophie Mette. L'objet du présent amendement est d'offrir de nouvelles opportunités de diffusion de la presse et de répondre à l'un des objectifs de la loi, celui de préserver une diffusion sur l'ensemble du territoire.

Le nombre de points de vente ne cesse de décroître, alors que l'accès à l'information est indispensable pour tous. Pour pallier la baisse des ventes de journaux provoquée par la fermeture des points de vente, aggravant par là même la désertification des territoires et des centres-villes, l'amendement permet aux maires ou aux responsables de Maisons France Services d'installer un point de vente dans leurs locaux, après décision de la commission du réseau de la diffusion de la presse.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Je peux comprendre que certains maires de communes rurales puissent envisager l'ouverture d'un point de vente au sein de leur mairie. Cependant, il faut éviter tout conflit d'intérêts potentiel. Le maire est consulté si un professionnel veut s'implanter. L'ouverture d'un point de vente, par exemple en louant des locaux à un prix symbolique ou en permettant une occupation du domaine public, est une chose. Aller au-delà pourrait générer, outre un conflit, une ingérence politique.

C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AC53 et AC54 du rapporteur.*

La commission examine, en discussion commune, les amendements AC22 de Mme Frédérique Meunier et AC112 de M. Pierre-Yves Bournazel.

Mme Frédérique Meunier. Il s'agit ici du financement de la commission du réseau de la diffusion de la presse, dont les frais de fonctionnement sont très logiquement mis à la charge des sociétés coopératives de groupage. Celles-ci répercutent ces frais aux entreprises de presse adhérentes à chaque coopérative.

Par souci de cohérence et d'équité, les entreprises de presse qui ne sont pas adhérentes à une société coopérative car elles ont pris l'option de se distribuer hors groupage doivent également être appelées financièrement pour acquitter leur quote-part, dès lors qu'elles utilisent le réseau de distribution faisant l'objet des diligences de la commission du réseau.

Mme Béatrice Descamps. L'amendement AC112 est défendu.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Vous souhaitez faire entrer dans le champ de financeurs de la commission du réseau les entreprises de presse qui utilisent le réseau de diffusion sans recourir au groupage. Il peut effectivement paraître logique que ces entreprises, qui bénéficient des points de vente au même titre que les autres, soient appelées à financer la commission qui décide de leur implantation.

Mais ces amendements incluraient dans le champ des financeurs des entreprises qui ne financent pas l'actuelle commission du réseau, notamment la PQR. Je ne suis pas sûr qu'il faille, au nom de la pure logique, déséquilibrer l'économie de certaines publications…

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AC55 et AC56 du rapporteur.*

La commission en vient à l'amendement AC115 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. Cet amendement vise à faire de l'entrave à la distribution de la presse un délit, qui pourrait concerner des personnes physiques ou morales.

À l'heure actuelle, dans le but de faire entendre leur contestation, les syndicats sélectionnent les titres de presse diffusés. Cette situation est inacceptable car, dans une démocratie, les concitoyens doivent pouvoir accéder à une presse indépendante et pluraliste.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Le texte permet de répondre à ce problème potentiel sans qu'il ne soit besoin de créer une nouvelle infraction pénale. L'ARCEP peut en effet sanctionner la société agréée qui aurait refusé de distribuer tel ou tel titre alors qu'elle avait l'obligation de le faire. Le droit commun permettra de régler les litiges qui opposeraient un éditeur à un marchand de presse, par exemple. Le droit du travail peut aussi être appliqué s'il s'agit de faits répréhensibles commis par des salariés de l'entreprise. Enfin, le droit pénal peut être mobilisé à l'encontre de tels agissements, qui peuvent constituer un délit d'entrave à la liberté d'expression, conformément à l'article 431-1 du code pénal.

Aussi, bien que je partage vos motivations, je vous demande de retirer votre amendement.

*L'amendement est **retiré.***

*La commission **adopte** ensuite l'article 1er **modifié**.*

Article 2

Coordinations avec le code des postes et des communications électroniques

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AC57, AC58 et AC59 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Après l'article 2

La commission est saisie de l'amendement AC125 du rapporteur.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Amendement de coordination.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement AC85 de M. Bertrand Bouyx.

M. Bertrand Bouyx. Cet amendement vise à instaurer un prix unique de l'exemplaire de presse, sur le modèle de celui mis en place par la loi Lang en 1981 pour le livre. Ainsi, dans le cadre d'un abonnement ou d'une vente à l'unité, les éditeurs ne pourront pas réduire le prix apparaissant sur l'exemplaire de plus de 5 %.

Les fortes réductions – jusqu'à 60 % parfois – consenties par les éditeurs à leurs clients causent des difficultés aux diffuseurs de presse. Ces pratiques inadmissibles, qui mettent en péril le secteur de la distribution et peuvent le fragiliser dans les territoires, justifient la fixation d'un prix, avec une réduction ne pouvant aller au-delà de 5 %.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Ce qui est vrai pour le livre n'est pas nécessairement duplicable. S'il existe un prix unique pour les journaux vendus au numéro, la comparaison avec le livre s'arrête là car les éditeurs fixent leurs tarifs comme ils l'entendent.

L'amendement AC85 ne semble donc pas conforme à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, d'autant que la presse fonctionne selon un système de mandat, où l'éditeur reste propriétaire du titre jusqu'à sa vente. Il n'y a donc pas de concurrence entre les modes de distribution. L'abonnement est une autre modalité de vente pour les éditeurs, qu'il n'y a pas de raison d'encadrer.

C'est pourquoi j'émets un avis défavorable sur cet amendement.

M. Bertrand Bouyx. Il me semble au contraire que la comparaison avec le livre est possible. Le livre peut, lui aussi, être vendu dans plusieurs circuits de distribution, mais cela n'a pas empêché le législateur de fixer un prix unique, qui a permis de sauvegarder nos librairies.

Nous sommes actuellement dans une situation où les éditeurs fournissent une grande diversité de titres par la presse livrée, mais sur laquelle les diffuseurs commissionnés n'ont aucun regard. C'est la loi du plus fort qui s'applique.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Monsieur Bouyx, je connais votre engagement sur ce point mais comparaison n'est pas raison.

M. Bertrand Bouyx. La comparaison est possible, au contraire.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Le secteur du livre n'est pas concerné par l'abonnement, par exemple. D'autres dispositions du texte, sur l'assortiment notamment, ne s'appliqueraient pas non plus à ce secteur. J'insiste également sur la libre fixation des tarifs par les éditeurs.

Mme Fabienne Colboc. Comme M. Bouyx, je défends ardemment les maisons de presse. Cependant, je veux rappeler que les libraires, qui achètent les livres qu'ils vont vendre, en sont les propriétaires, non les dépositaires, et prennent un engagement fort. Les marchands de presse, dépositaires rémunérés au prix vendu, n'ont pas la même implication. C'est parce que cette prise de risque est différente que le système doit l'être aussi.

M. Bertrand Bouyx. Les marchands de presse sont commissionnés. La presse leur est livrée, mais ils ne sont pas payés sur leur vente. Ce point fait d'ailleurs l'objet de l'amendement suivant.

Cependant, suivant l'avis du rapporteur, je retire l'amendement AC85 pour le retravailler et le déposer à nouveau en séance.

L'amendement est ***retiré.***

La commission est saisie de l'amendement AC86 de M. Bertrand Bouyx.

M. Bertrand Bouyx. Cet amendement vise à instaurer un système de facturation en fonction des ventes, comme l'a recommandé le rapport d'information de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation sur l'évaluation de la loi tendant à la modernisation du secteur de la presse du 17 avril 2015. Ainsi, les diffuseurs de presse n'auraient plus à avancer le coût de leurs commandes mais devraient simplement restituer, d'une part, une partie de leur recette liée à la vente des exemplaires et, d'autre part, les exemplaires invendus. Le système de facturation actuel crée des distorsions dans la trésorerie des diffuseurs de presse. En effet, ce système oblige les diffuseurs à payer des exemplaires commandés aux éditeurs avant de récolter le bénéfice de leurs ventes.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Nous évoquions ce sujet quasiment dans les mêmes termes, l'an dernier, dans le rapport d'évaluation que George Pau-Langevin et moi-même avons rédigé. Toutefois, cette mesure est du ressort de l'ARCEP. Il faudra l'inciter à aller dans ce sens – nous y reviendrons certainement

en séance publique – et lui demander d'étudier ce dossier de très près. Défavorable.

M. Bertrand Bouyx. Compte tenu de votre avis, je retire l'amendement et le retravaillerai pour la séance. Néanmoins, il nous appartient de fixer les règles. Nous sommes ici pour cela.

L'amendement est ***retiré****.*

Article 3
Coordination avec le code de la justice administrative

La commission ***adopte*** *l'article 3* ***sans modification****.*

Après l'article 3

La commission adopte l'amendement de coordination AC60 du rapporteur.

Article 4
Coordination avec le code général des impôts

La commission ***adopte*** *successivement l'amendement rédactionnel AC62 et l'amendement de coordination AC61 du rapporteur.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 4* ***modifié****.*

Article 5
Coordination avec le code de la consommation

La commission ***adopte*** *l'amendement de coordination AC63 du rapporteur.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 5* ***modifié****.*

Après l'article 5

La commission ***adopte*** *l'amendement de coordination AC64 du rapporteur.*

Article 6
Réforme du statut des vendeurs-colporteurs de presse

La commission est saisie de l'amendement AC122 de Mme Sophie Mette.

Mme Sophie Mette. Cet amendement vise à offrir aux vendeurs-colporteurs de presse de nouvelles opportunités de distribution. La diversification est une force pour la distribution. Elle permettra en outre de ne pas multiplier les trajets, qui ont, eux aussi, des conséquences sur l'environnement. La distribution de ces produits serait faite en cohérence avec la publication, la marque qu'ils

distribuent. Les VCP connaissent de grandes difficultés financières et sont souvent précaires. En leur permettant de distribuer d'autres produits, nous leur offririons de nouveaux moyens de rémunération et assurerions ainsi le maintien d'un réseau de distribution. De surcroît, le maillage des VCP est le plus adapté à la distribution du dernier kilomètre. Il doit donc être sauvegardé par tout moyen.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Vous souhaitez étendre le statut de VCP à la distribution d'autres « produits ». Néanmoins, l'application du statut de VCP emporte des allégements de cotisations sociales et des exonérations de charges patronales conçues comme des aides au portage de produits de presse – et non d'autres produits. En élargissant le statut de VCP à la distribution d'autres biens, votre amendement conduirait indirectement à faire profiter les « partenaires commerciaux » des éditeurs de presse d'aides au portage en principe destinées à la presse. Je crains que ce ne soit un dévoiement de la finalité initialement assignée à ces aides, qui servirait des intérêts privés et commerciaux, et non l'objectif, d'intérêt général, consistant à favoriser la diffusion de la presse. J'émets donc un avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine l'amendement AC103 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à améliorer le statut des colporteurs-vendeurs, notamment par une requalification de leur travail en activité salariée.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Cet amendement vise à requalifier en salariés les vendeurs-colporteurs de presse qui exercent aujourd'hui des activités de portage de presse sous le statut de travailleurs indépendants. Il est déjà possible d'avoir une activité de portage de presse en qualité de salarié. Notre pays compte ainsi 12 000 porteurs de presse salariés. La loi du 3 janvier 1991 ouvre aussi la possibilité d'exercer cette activité en qualité de travailleur indépendant, sous le statut de vendeur-colporteur de presse. Près de 10 000 personnes ont fait ce choix, pour lesquelles le portage de la presse n'est le plus souvent qu'une activité complémentaire à temps partiel, génératrice de revenus d'appoint. Je pense qu'il faut préserver la liberté de choix des personnes qui souhaitent exercer une activité de portage de presse, tout en sécurisant et en valorisant le statut de VCP, de façon à le rendre plus attractif et plus rémunérateur. C'est précisément l'objet de l'article 6 du projet de loi, qui répond aux souhaits exprimés depuis longtemps par les VCP et les éditeurs de presse. Votre amendement risquerait de décourager le recours au portage, qui est pourtant un élément incitatif pour que le lectorat s'abonne à des publications. J'émets donc un avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AC31 du rapporteur.*

*La commission **rejette** ensuite l'amendement AC104 de Mme Marie-George Buffet, sur avis défavorable du rapporteur.*

Puis elle est saisie de l'amendement AC83 de Mme Michèle Victory.

Mme Josette Manin. Cet amendement avait été défendu par notre collègue David Assouline au Sénat. Le ministre lui avait répondu que le Gouvernement étudierait cette disposition. N'ayant reçu aucune information à ce sujet, notre groupe présente à nouveau cet amendement qui, à notre avis, tient la route.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Vous souhaitez aligner le régime des porteurs de presse salariés sur celui des vendeurs-colporteurs de presse au regard des allégements de cotisations sociales et des exonérations de charges patronales. Il est identique, vous l'avez rappelé, à celui qui avait été déposé au Sénat par David Assouline. Le ministre de la culture, Frank Riester, avait indiqué qu'il était favorable à un tel alignement mais qu'il devait convenir d'une rédaction opérationnelle avec les ministères sociaux. Nous n'avons pas reçu l'amendement gouvernemental, qui doit être présenté lors de l'examen du texte en séance publique. Dans cette attente, je vous demande de retirer votre amendement.

Mme Josette Manin. Nous le retirons, mais nous le présenterons à nouveau en séance publique.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7

Dispositions transitoires pour la régulation de la distribution de la presse

La commission est saisie de l'amendement AC105 de Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à faire évoluer la composition du collège de l'ARCEP, compte tenu des nouvelles responsabilités de l'institution.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Votre amendement vise à modifier la composition du collège de l'ARCEP afin d'y intégrer des membres de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Deux raisons majeures justifient mon avis défavorable. Une première raison, de forme, tient à ce que cet amendement, qui vise à modifier de façon pérenne la gouvernance de l'ARCEP, n'a pas sa place à l'article 7 du projet de loi, lequel contient des dispositions transitoires. Il aurait dû porter sur l'article 2, qui modifie le code des postes et des communications électroniques pour adapter la composition du collège de l'ARCEP à l'occasion de son prochain renouvellement.

La seconde raison porte sur le fond. Le collège de l'ARCEP compte aujourd'hui une conseillère d'État. Si cette personne a été jugée qualifiée pour y siéger, ce n'est pas à raison de sa seule qualité de membre du Conseil d'État. D'une manière plus générale, j'ai du mal à comprendre la logique selon laquelle l'appartenance aux grands corps de l'État ou aux hautes juridictions impliquerait nécessairement une qualification économique, juridique et technique, dans les domaines des communications électroniques, des postes, de l'économie des territoires et de la distribution de la presse. Il me paraît plus pertinent de désigner les personnes les plus compétentes, indépendamment de leur corps d'origine. À cet égard, le collège de l'ARCEP comprend aujourd'hui une agrégée de droit, des ingénieurs des mines et un directeur de recherche à l'École normale supérieure qui ne me paraissent pas moins compétents que des hauts fonctionnaires ou des magistrats. Avis défavorable.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel AC32 du rapporteur.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 7* ***modifié****.*

Article 8

Dispositions transitoires pour les sociétés agréées de distribution de la presse

La commission examine l'amendement AC84 de Mme Michèle Victory.

Mme Josette Manin. Si la loi vise seulement à faire émerger un nouvel opérateur de distribution de la presse pour mieux achever Presstalis, voire les MLP, nous ne saurions la cautionner. Déséquilibrer sa distribution reviendrait à menacer la survie même de la presse. Selon nous, la loi doit en priorité permettre aux acteurs qui assurent actuellement la distribution groupée de s'adapter aux nouvelles conditions. Le régime transitoire destiné à préserver les deux messageries existantes des effets de l'ouverture de la distribution à la concurrence ne doit autoriser l'agrément de nouveaux opérateurs qu'à compter d'une date fixe et, en tout état de cause, postérieure à celle qui sera opposable aux opérateurs existants. Conformément à l'intention du Gouvernement, manifestée antérieurement à l'avis du Conseil d'État, il est donc proposé que l'ouverture de la distribution à la concurrence ne puisse intervenir qu'à compter du 1er janvier 2023, date de la publication du cahier des charges déterminant les conditions d'agrément. Ainsi, les deux messageries actuelles – dont Presstalis, qui commence à peine à relever la tête –, pourront confirmer leurs positions et ne pas voir leurs contrats suspendus dans l'attente de l'entrée en vigueur des nouvelles règles et d'un hypothétique nouvel entrant. Il sera toujours temps, après cette date, d'ouvrir effectivement le marché à la concurrence si la distribution rénovée ne satisfait pas les éditeurs, les vendeurs et les lecteurs.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Par cet amendement, vous proposez de figer la période transitoire jusqu'au 1er janvier 2023. Que faudra-t-il faire d'ici à cette date ? Le cahier des charges et les premiers agréments ne seront délivrés que

lorsque les acteurs historiques, tels Presstalis et les MLP, auront pu se mettre au niveau. Votre amendement tend à priver le Gouvernement de toute souplesse dans la gestion de la période transitoire, ce qui serait regrettable. Même si les opérateurs actuels se remettaient à flot rapidement, le Gouvernement serait en effet pieds et poings liés.

Pour mémoire, le ministre a pris des engagements à l'occasion de la discussion d'un amendement de même nature au Sénat. Il a affirmé : « *Je le répète, la volonté du Gouvernement est de n'ouvrir qu'à partir du 1er janvier 2023, donc de publier les décrets quelques mois avant, c'est-à-dire en fin d'année 2022, pour laisser le temps aux entreprises qui souhaiteraient être agréées de pouvoir se préparer. […] S'agissant de la date, mesdames, messieurs les sénateurs, je le répète, le Gouvernement ne veut ouvrir qu'à partir du 1er janvier 2023 […]* ».

J'émets donc un avis défavorable sur votre amendement.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel AC33 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement AC113 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. Cet amendement vise à ce que l'ARCEP puisse octroyer l'agrément aux sociétés commerciales, sous réserve du respect d'engagements qu'elle définira et qui seront opposables devant elle, sans attendre le 1er janvier 2023, date à laquelle interviendra, au plus tard, l'ouverture à la concurrence. Croire au redressement de Presstalis est illusoire, et priver l'ARCEP de la possibilité d'imposer un cahier des charges ou de conduire une procédure similaire durant la période transitoire revient à priver cette autorité d'un outil de régulation primordial.

M. Laurent Garcia, rapporteur. Vous souhaitez exiger des sociétés potentiellement candidates à l'agrément aux fins de distribution groupée de la presse qu'elles prennent des engagements opposables devant l'ARCEP. Lors des auditions des représentants de l'ARCEP – en particulier de son président –, nous avons compris que ceux-ci demandaient que les acteurs historiques de la distribution de la presse (Presstalis et MLP) prennent des engagements opposables devant cette autorité, et non les sociétés candidates à l'agrément qui n'opèrent pas encore sur le marché. Les exigences de l'ARCEP figureront dans le cahier des charges. L'autorité souhaite ainsi faire prendre aux acteurs historiques des engagements transitoires préfigurant les exigences du cahier des charges.

L'objectif que vous poursuivez pourrait être satisfait par l'amendement AC 116 que nous allons discuter ensuite. Je vous propose donc de retirer votre amendement ; à défaut, mon avis serait défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

La commission ***adopte*** *l'amendement d'harmonisation rédactionnelle AC34 du rapporteur.*

La commission est saisie de l'amendement AC116 de M. Jean-François Portarrieu.

M. Jean-François Portarrieu. Cet amendement vise à renforcer les pouvoirs de contrôle de l'ARCEP sur les opérateurs historiques durant la période transitoire. Toutefois, compte tenu des réponses précédentes de M. le rapporteur, notamment à Mme Buffet sur la composition du collège de l'ARCEP, je retire l'amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel AC35 du rapporteur.*

Elle ***adopte*** *ensuite l'article 8* ***modifié****.*

Puis elle ***adopte*** *l'ensemble du projet de loi* ***modifié****.*

*

* *

En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi figurant dans le document annexé au présent rapport.

– Texte adopté par la Commission : http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/ta-commission/r2142-a0.pdf

– Texte comparatif : http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r2142-aCOMPA.pdf

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- **Coopérative de distribution des quotidiens – M. Louis Dreyfus**, président

- **Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS) – M. Laurent Berard-Quelin,** président, **Mme Catherine Chagniot**, directrice générale, et **Mme Aurélie Petit**, responsable juridique et économique

- **Association des éditeurs de la presse de loisirs culturels – M. Gilles Ballot**, président

- **M. Jean-Noël Jeanneney**, ancien ministre

- **Messageries lyonnaises de presse (MLP) – M. Christophe Dufourg-Burg**, administrateur

- **Culture presse** (*) **– M. Daniel Panetto**, président, et **M. Philippe Di Marzio**, directeur général

- **Syndicat de l'association des éditeurs de presse (SAEP) – M. Jean-Martial Lefranc**, président, et **M. Paul-Eric Crivello**, membre du bureau

- **Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) – M. Sébastien Soriano**, président, **Mme Cécile Dubarry**, directrice générale et **M. Loïc Duflot**, directeur internet et utilisateurs

- **Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP) – M. Dominique Gil**, président, **M. Romain Ferla**, conseil du SNDP, **M. Bruno Aussant**, dépositaire de Versailles, et **M. Pierre Ledent**, dépositaire de Troyes

- **Groupe Paris Turf – M. Hugues Quilain**, président, **Mme Cécile Rouveyran**, secrétaire générale, **M. Fabrice Alexandre**, conseil

- **Presstalis – Mme Michèle Benbunan**, présidente du conseil d'administration, et **M. Erwan Scoarnec**, directeur de projet

- **Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) – M. Jean-Pierre Roger**, président, et **M. Guy Delivet**, directeur général

- ***Table ronde :***

– Force ouvrière (FO) – M. Alain Van Steenkiste, délégué syndical central, et **Mme Isabelle Brighel**, secrétaire du CSE Presstalis siège

– Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – M. Stéphane Guehenneuc, délégué syndical central, et **M. Bruno Turbé,** délégué syndical

– Confédération générale du travail (CGT) – M. Laurent Joseph, délégué syndical central, et **M. Guillaume Dumoulin**

➢ **Observatoire de la déontologie de l'information – M. Patrick Eveno**, président

➢ **Force ouvrière (FO-MLP) – Mme Trinh Nina**, responsable de section syndicale, et **M. Kimpini Batadi-Ambe**, membre titulaire

➢ **Alliance de la presse d'information générale (APIG) – M. Marc Feuillée**, vice-président, et **Mme Sophie Faure-Wharton**, directrice adjointe

➢ *Table ronde :*

– Fédération des travailleurs des industries de livre, du papier et de la communication (FILPAC-CGT) – M. Pascal Lefebvre, secrétaire fédéral et administrateur, et **M. Pascal Le Boulch**, responsable communication

– Syndicat national de presse, d'édition et de publicité (FO-SNPEP) –M. Thierry Noleval, secrétaire général, et **M. Hervé Lequeux**, délégué syndical Proximy

➢ **Snapchat – M. Emmanuel Durand**, président directeur général France et **M. Jean Gonié**, directeur des Affaires publiques Europe

➢ **Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)** (*) **– M. Alain Augé**, président, **Mme Caroline Thomas**, vice-présidente, **Mme Julie Lorimy**, directrice générale, et **M. Adrien Perrachon**, chargé de mission pour les affaires économiques et numériques

➢ **Coopérative de distribution des magazines – M. Richard Lenormand**, président, et **M. Édouard Pauwels**, directeur

➢ **Groupe Les Échos-le Parisien – M. Pierre Louette**, président-directeur général, et **Mme Sophie Gourmelen**, directrice générale du Parisien

➢ **CFDT-MLP – Mme Sophie Guichard**, déléguée syndicale, et **M. Christophe Pauly**, secrétaire national F3C CFDT

➢ **M. Marc Schwartz**, co-auteur du rapport « Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse »

(*) *Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Projet de loi	**Dispositions en vigueur modifiées ou abrogées**	
Article	*Codes et lois*	*Numéro d'article*
1er	Loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques	Article 1er
		Articles 2 à 5 [*nouvelle rédaction*]
		Article 3 [*devient 6*]
		Article 4 [*abrogé*]
		Article 5 [*devient 7*]
		Article 6 [*devient 8*]
		Article 9 [*abrogé*]
		Article 10 [*devient 9*]
		Article 10 [*rétabli*]
		Article 11 à 16 [*abrogés*]
		Chapitres II et III [*nouveaux*] et articles 11 à 13 [*nouvelle rédaction*]
		Titre II et article 14 [*nouvelle rédaction*]
		Titre III [*nouveau*]
		Articles 14 à 26 [*nouvelle rédaction*]
2	Code des postes et des communications électroniques	L130
		L131
		L135
2 *bis*	Code des postes et des communications électroniques	L2
		L2-1
		L2-2
		L3
		L4
		L5
		L5-1
		L5-2
		L5-3
		L5-4
		L5-5
		L5-6
		L5-7
		L5-7-1
		L5-8
		L5-9

Projet de loi	**Dispositions en vigueur modifiées ou abrogées**	
Article	*Codes et lois*	*Numéro d'article*
		L5-10
		L32-1
		L32-4
		L33-1
		L33-8
		L33-11
		L33-12
		L33-13
		L34
		L34-8
		L34-8-1
		L34-8-1-1
		L34-8-1-1
		L34-8-2-1-1
		L34-8-2-2
		L34-8-2-3
		L34-8-3
		L34-8-4
		L34-8-6
		L34-10
		L35-2
		L35-2-1
		L35-3
		L35-7
		Section I du chapitre IV du titre I[er] [*intitulé*]
		L36-5
		L36-6
		L36-7
		L36-8
		L36-10
		L36-10-1
		L36-13
		L36-14
		L37-2
		L37-3
		L38
		L38-1
		L38-2
		L38-2-1
		L40
		L41
		Section 2 du chapitre I[er] du titre II du livre II [*intitulé*]

Projet de loi	**Dispositions en vigueur modifiées ou abrogées**	
Article	*Codes et lois*	*Numéro d'article*
		L42
		L42-1
		L42-2
		L42-3
		L43
		L44
		L44-3
		L47
		L48
		L49
		L125
		L133
		L134
3	Code de justice administrative	L311-4
3 *bis*	Code général des collectivités territoriales	L1425-1 et L1425-2
4	Code général des impôts	298 *undecies*
		1458 *bis*
		199 *undecies* B, 302 *bis* KH, 1635 *sexies*
5	Code de la consommation	L131-4
		L221-17, L224-30 et L224-54
5 *bis*	Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution	Première colonne de la quatorzième ligne du table
6	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	Article 22