

Décision n° 2020- 0495-RDPI
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la
distribution de la presse
en date du 7 mai 2020
modifiant la décision n° 2019-1868-RDPI relative à l'adoption de mesures provisoires en
vue d'assurer la continuité de la distribution de la presse d'information politique et
générale

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « l'Arcep » ou « l'Autorité »),

Vu la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse, notamment son article 13 ;

Vu la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques modifiée (dite loi Bichet), notamment ses articles 4 et 22 ;

Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

Vu le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

Vu la décision n° 2012-01 du Conseil supérieur des messageries de presse (ci-après « CSMP ») fixant la durée de préavis à respecter pour les éditeurs qui retirent la distribution d'un titre de presse à une messagerie de presse ou qui se retirent d'une société coopérative de messageries de presse dont ils sont associés ;

Vu la décision n° 2019-1868-RDPI du 17 décembre 2019 relative à l'adoption de mesures provisoires en vue d'assurer la continuité de la distribution de la presse d'information politique et générale ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (ci-après « formation RDPI ») le 7 mai 2020,

1 Cadre juridique

L'article 22 de la loi Bichet dispose que « [e]n cas d'atteinte ou de menace d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse d'information politique et générale, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut prendre, dans le respect des principes énoncés au titre 1er, des mesures provisoires en vue d'assurer cette continuité.

Ces mesures peuvent notamment comporter la suspension de résiliations de contrats des éditeurs avec les sociétés agréées de distribution de la presse et la délivrance d'agrément provisoires, le cas échéant par dérogation au 1° de l'article 18.

Leur durée ne peut excéder six mois, renouvelable une fois.

Elles doivent rester strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi. Elles sont motivées. Lorsque ces décisions se rattachent à l'exécution d'un contrat, elles sont prises après que les parties au contrat ont été mises en mesure de présenter leurs observations ».

L'article 4 de la loi précitée, notamment son alinéa deux, dispose que « [p]résentent le caractère de presse d'information politique et générale au sens de la présente loi les journaux et publications périodiques qui apportent de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale des informations et commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, consacrent la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet et présentent un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs. »

En outre, le I de l'article 13 de la loi n° 2019-1063 dispose que « [l]es personnes morales qui, à la date de publication de la présente loi, assurent la distribution de la presse conformément aux prescriptions de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution de journaux et de publications périodiques dans sa rédaction antérieure à la présente loi peuvent poursuivre, sans être soumises à l'agrément prévu à l'article 12 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 précitée dans sa rédaction résultant de la présente loi, leur activité jusqu'à la date à laquelle prendront effet les agréments délivrés par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse sur la base du cahier des charges prévu au même article 12. Elles sollicitent leur premier agrément dans les six mois suivant la publication de ce cahier des charges, qui ne peut pas être postérieure au 1er janvier 2023. Elles sont soumises sans délai aux obligations applicables aux sociétés agréées de distribution de la presse prévues par la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 précitée dans sa rédaction résultant de la présente loi ».

En l'absence de publication du décret relatif au cahier des charges permettant l'agrément, à ce jour, seules les sociétés Presstalis et Messageries Lyonnaises de Presse (ci-après « MLP ») sont en capacité juridique, aux termes de la loi Bichet, d'assurer la distribution groupée de la presse.

Par ailleurs et pour rappel, la décision n° 2012-01 du Conseil Supérieur des Messageries de Presse en date du 21 février 2012 et rendue exécutoire le 16 mars 2012 par une décision de l'Autorité de Régulation de la Distribution de la Presse (ci-après « ARDP ») fixe les durées de préavis à respecter par les éditeurs qui retirent la distribution d'un titre de presse à une messagerie de presse ou qui se retirent d'une société coopérative de messagerie de presse dont ils sont associés.

2 Rappel des mesures provisoires de suspension des préavis adoptées en décembre 2019

En raison du contexte économique dégradé de la société Presstalis, la formation RDPI¹ de l'Arcep a considéré en décembre 2019 que le dépôt de préavis de départ par des éditeurs de presse clients de la société Presstalis engendrait une menace d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale (ci-après « IPG »).

¹ Formation de règlement de différend et de poursuite de l'instruction.

En effet, en cas de cessation soudaine de l'activité de distribution des quotidiens par la société Presstalis à court terme, la formation RDPI n'avait pas été en mesure d'identifier à cette date de solution permettant de prendre le relais en évitant une interruption de la distribution de la presse quotidienne IPG.

Elle avait par ailleurs estimé que « l'existence des préavis de départ, leur ampleur et l'incertitude qu'ils font peser sur les prévisions de la société Presstalis constitu[ai]ent un facteur aggravant susceptible de la précipiter vers la cessation de paiement en l'empêchant de trouver des solutions de financement et d'efficacité opérationnelle adaptées au cours des six prochains mois. »

Pour cette raison, la formation RDPI, dans sa décision n° 2019-1868-RDPI en date du 17 décembre 2019², a décidé, en application de l'article 22 de la loi Bichet, de suspendre pour une durée de six mois à compter de sa publication les préavis de départ des éditeurs clients de la société Presstalis.

Cette décision distingue deux situations pour les éditeurs « selon le moment du dépôt du préavis auprès de la société Presstalis :

- si le préavis a été déposé antérieurement à la période de suspension, la présente décision suspend le délai de préavis qui ne recommencera à courir qu'au terme de la période de suspension ;
- si le préavis est déposé durant la période de suspension définie dans la présente décision, le délai de préavis ne commencera à courir qu'au terme de cette période de suspension »³.

3 Réception de demandes d'éditeurs sollicitant une levée de la suspension de leur préavis

Depuis février 2020, la formation RDPI a reçu six demandes d'éditeurs de presse ou d'associations d'éditeurs visant à ce qu'elle réexamine sa décision n° 2019-1868-RDPI afin de leur permettre de changer de distributeur de presse. Ces demandes évoquaient notamment les incertitudes concernant l'avenir de la société Presstalis et, pour certains, les difficultés financières qu'entraîneraient pour eux sa disparition.

4 La crise sanitaire mondiale liée au Covid-19 fragilisant les perspectives des petits éditeurs doublée de la déclaration de cessation de paiement de la société Presstalis conduit l'Arcep à une levée de la suspension de leur préavis pour les éditeurs indépendants et les groupes dont le niveau de VMF⁴ 2019 était inférieure à 5 M€

La distribution de la presse fait face aujourd'hui à deux crises simultanées.

D'une part, en raison du développement sur le territoire national de la pandémie liée au Covid-19, l'état d'urgence sanitaire est entré en vigueur le 24 mars 2020⁵. Le Gouvernement a notamment

² Cette décision a été publiée le 19 décembre 2019 sur le site internet de l'Autorité

³ Décision n° 2019-1868-RDPI, p. 12

⁴ Ventes montant fort.

⁵ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

adopté des mesures de confinement de la population afin de limiter la propagation du virus à l'origine de cette maladie⁶.

Bien que les diffuseurs de presse soient autorisés à poursuivre leur activité pendant cette période, les éléments transmis à la formation RDPI indiquent que leur volume d'affaires serait en baisse de 40 % à 50 % par rapport à la normale.

D'autre part, la cessation de paiement de la société Presstalis a été déclarée au tribunal de commerce de Paris le 20 avril 2020.

Alors que la presse s'est fait l'écho de nombreuses hypothèses, la formation RDPI comprend qu'au moins deux scénarios visant à assurer la continuité de la distribution de la presse, incompatibles entre eux, sont aujourd'hui envisagés et que les discussions se poursuivent.

La formation RDPI estime que cette situation de crise sanitaire, doublée d'une déclaration de cessation de paiement de la société Presstalis, est particulièrement préjudiciable aux plus petits éditeurs qui contribuent à la diversité de la presse et qu'il convient de réduire les contraintes qui pèsent sur eux. Elle estime dans ces conditions nécessaire de ne pas maintenir, pour eux, la suspension des préavis de départ de la société Presstalis issue de la décision 2019-1868-RDPI susvisée.

La formation RDPI constate que cela correspond :

- d'une part, à la position que des administrateurs de la Coopérative de Distribution des Magazines ont exprimé dans un courrier adressé au CIRI et à l'Arcep le 31 mars 2020 dans lequel ils considèrent qu'« *il est essentiel aux petits éditeurs que l'ARCEP arrête le gel imposé et leur rende, dès l'ouverture de la procédure collective, la possibilité de transférer leurs titres* » dès lors que « *la défaillance de Presstalis est susceptible de compromettre irrémédiablement la pérennité de [ces] entreprises* » ;
- d'autre part, à celle de la Coopérative de Distribution des Quotidiens, à travers son président⁷, pour qui « *il faut aussi veiller à protéger les petits éditeurs magazines* » et que « *les quotidiens ont entendu la demande des petits éditeurs* » s'agissant de leur demande de « *pouvoir choisir sans délai leur messagerie* ».

S'agissant de la caractérisation des plus petits éditeurs, la formation RDPI, constatant que des éditeurs de taille équivalente peuvent opter pour des structures organisationnelles distinctes – certains n'ont qu'une seule entité juridique pour tous leurs titres, alors que d'autres les répartissent entre plusieurs filiales –, considère qu'il convient de se fonder sur le montant de la VMF annuelle cumulée, le cas échéant au niveau du groupe, des titres distribués par la société Presstalis pour distinguer les éditeurs bénéficiant de cette levée anticipée de la suspension de leurs préavis de départ.

La formation RDPI constate par ailleurs, comme mentionné dans son avis n° 2020-0140 en date du 6 février 2020 relatif aux conditions techniques, tarifaires et contractuelles des prestations de la société Presstalis, que la remise groupe pratiquée par cette dernière se fondait sur la VMF de l'ensemble des entités juridiques rattachées à un même groupe. Par ailleurs les éditeurs qui n'appartiennent à aucun groupe bénéficient bien individuellement de remises groupe de la part de Presstalis selon les mêmes modalités.

⁶ Article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020

⁷ interview au Figaro publiée le 27 avril 2020

La formation RDPI estime, au regard de ce qui précède, qu'il est justifié et proportionné de prendre pour référence le deuxième palier des remises groupes appliquées par la société Presstalis, soit 5 M€ de VMF, pour déterminer les éditeurs pour lesquels la décision n° 2019-1868-RPDI ne sera pas maintenue.

Dans ces conditions, la formation RDPI considère qu'il convient de ne pas maintenir, à compter du 12 mai 2020⁸, la suspension des préavis de départ pour :

- d'une part, les éditeurs appartenant à des groupes dont la VMF globale des publications distribuées par la société Presstalis était inférieure à 5 M€ en 2019 ;
- d'autre part, les éditeurs, indépendants de tout groupe, dont la VMF des publications distribuées par la société Presstalis était inférieure à 5 M€ en 2019.

5 Sur les préavis

La décision n° 2012-01 du CSMP susvisée prévoit des délais de préavis compris entre trois et douze mois pour les éditeurs souhaitant retirer la distribution de tout ou partie de leurs titres à un distributeur de presse.

Par conséquent, afin de permettre aux éditeurs de presse d'exercer sans délai leur choix d'un distributeur de presse, la formation RDPI estime que le respect de l'exécution des délais de préavis – ainsi que l'application des stipulations 11.4⁹ et 11.5¹⁰ du contrat de groupage et de distribution des publications – n'est pas exigible par la société Presstalis pour les éditeurs pour lesquels la suspension des préavis ne sera pas maintenue par la présente décision, que ces éditeurs aient ou pas déposé un préavis à la date de la présente décision.

⁸ Conformément au dernier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-306

⁹ « 11.4. Le non-respect par l'Editeur de la durée de préavis ouvrira droit, au profit de Presstalis, à une indemnité égale à dix pour cent (10 %) du chiffre d'affaires (des ventes en montant fort) du ou des titres considérés, qui aurait été réalisé au cours de la période de préavis non exécuté. (...) »

¹⁰ « 11.5. Cette indemnité sera acquise de plein droit à Presstalis et s'imputera au plus tard sur le compte définitif de l'Editeur, sans préjudice de toute autre réclamation de Presstalis. Cette indemnité pourra néanmoins être réclamée préalablement au compte définitif dès lorsqu'elle aura été portée par Presstalis sur le relevé de compte de l'Editeur, qui fait foi. »

Décide :

Article 1. Après l'article 2 de la décision n° 2019-1868-RDPI il est inséré un nouvel article 2-1 rédigé comme suit : « Article 2-1. Par dérogation aux articles 1 et 2 de la présente décision, la suspension des délais de préavis prend fin le 12 mai 2020 pour :

- d'une part, les éditeurs appartenant à des groupes dont la VMF globale des publications distribuées par la société Presstalis était inférieure à 5 M€ en 2019 ;
- d'autre part, les éditeurs, indépendants de tout groupe, dont la VMF des publications distribuées par la société Presstalis était inférieure à 5 M€ en 2019. »

Article 2. La présente décision entre en vigueur à compter de sa publication.

Article 3. La présente décision sera notifiée à la société Presstalis par la directrice générale de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et publiée *au Journal Officiel* de la République française et sur le site internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 7 mai 2020,

Le Président

Sébastien SORIANO