Décision n° 2022-2012-RDPI de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, en date du 11 octobre 2022 portant mise en demeure de la société France Messagerie de se conformer à ses obligations d'assurer une desserte non discriminatoire des points de vente

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° 47-585 du 2 avril 1947 modifiée relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques (dite loi Bichet), notamment ses articles 12, 16 et 24 ;

Vu la loi n° 2019-1063 relative à la modernisation de la distribution de la presse ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles D. 594 et D. 595 ;

Vu le décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse, notamment les paragraphes 1.1, 1.2.1, 2.1 et 8.4 de son annexe ;

Vu la décision n° 2022-0313-RDPI de l'Arcep en date du 17 février 2022 relative à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 24 de la loi n° 47-585 à l'égard de la société France Messagerie ;

Vu le questionnaire de la rapporteure en date du 2 mars 2022 adressé à plusieurs marchands de presse et leurs réponses enregistrées les 6, 15 et 28 mars 2022 ;

Vu le questionnaire de la rapporteure en date du 13 mai 2022 adressé à la société France Messagerie et la réponse de la société enregistrée le 3 juin 2022 ;

Vu le rapport d'instruction de la rapporteure ;

Vu l'ensemble des éléments versés au dossier d'instruction ;

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, le 11 octobre 2022 ;

Pour les motifs suivants :

1 Dispositions légales et réglementaires

1.1 Dispositions relatives au pouvoir de sanction de l'Autorité

L'article 24 de la loi n° 47-585 modifiée susvisée (ci-après « loi Bichet) dispose notamment que l'Arcep « […] *peut, d'office ou à la demande du ministre chargé de la communication, d'une organisation professionnelle ou d'une personne physique ou morale concernée, prononcer des sanctions à l'encontre d'une entreprise de presse, d'une société coopérative de groupage de presse, d'une société agréée de distribution de la presse ou d'une des personnes mentionnées au I de l'article 15.*

Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes :

1° En cas de manquement de l'entreprise de presse, de la société coopérative de groupage de presse, de la société agréée de distribution de la presse ou de l'une des personnes mentionnées au I de l'article 15 aux dispositions de la présente loi et aux textes, accords et décisions pris en application de ces mêmes dispositions, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse la met en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé. Ce délai ne peut être inférieur à un mois, sauf en cas de manquement grave et répété ou en cas de manquement susceptible de faire obstacle à la distribution d'un titre de presse d'information politique et générale dans les conditions prévues au 1° de l'article 5, auxquels cas ce délai ne peut être inférieur à quarante-huit heures.

La mise en demeure peut être assortie d'obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le délai prévu à la première phrase du premier alinéa du présent 1°. Elle est motivée et notifiée à l'intéressé. L'autorité peut rendre publique cette mise en demeure ; […] ».

L'article D. 595 du code des postes et des communications électroniques dispose notamment que « [a]*u vu du dossier d'instruction, l'Autorité, après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, peut mettre en demeure la personne en cause :*

1° En cas de manquement aux dispositions mentionnées au I de l'article L. 5-3, ou au 1° de l'article 24 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, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, sauf en cas de manquement grave et répété ;

La mise en demeure expose les faits et rappelle les règles applicables à la personne en cause. Elle mentionne les voies et délais de recours. »

1.2 Obligation pour une société agréée de distribution de la presse d'assurer une desserte non discriminatoire des points de vente

L'article 12 de la loi Bichet dispose que :

> *« L'agrément atteste de la capacité de la société à assurer la distribution des journaux ou publications périodiques qu'elle se propose d'acheminer selon un schéma territorial sur lequel elle s'engage. Ce schéma peut couvrir la totalité du territoire ou des parties cohérentes de celui-ci. Dans le cadre de ce schéma, la société assure une desserte non discriminatoire des points de vente.*
>
> *L'agrément est subordonné au respect d'un cahier des charges fixé par décret pris au vu d'une proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse établie après consultation des organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse et de toute autre personne dont l'avis lui paraît utile. Ce cahier des charges définit notamment les obligations auxquelles doivent satisfaire les sociétés candidates, dans le respect des principes d'indépendance et de pluralisme de la presse, de transparence, d'efficacité, de non-discrimination et de continuité territoriale de la distribution ainsi que de protection de l'environnement. Il détermine les types de prestations et les niveaux de service attendus du point de vue logistique et financier en tenant compte de la diversité des titres de presse. Il fixe également les conditions dans lesquelles les sociétés candidates garantissent le droit des éditeurs à la portabilité des données les concernant. Il précise les obligations spécifiques à satisfaire pour la distribution des quotidiens ».*

L'annexe du décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 dispose notamment que :

« *1.2.1. Distribution des quotidiens*

Si le distributeur propose un service de distribution des quotidiens, il est tenu d'être en capacité de livrer a minima une fois par jour chacun des points de vente ouverts présents dans sa zone de couverture. Les

horaires de livraison aux diffuseurs de presse devront être cohérents avec les besoins de commercialisation exprimés par les éditeurs. […] ».

« *2.1. Couverture territoriale*

La zone de couverture du distributeur de presse comprend l'ensemble du territoire national, incluant tous les départements métropolitains. […]

Le distributeur assure une desserte non discriminatoire de l'ensemble des diffuseurs inscrits auprès de la Commission du réseau de la diffusion de la presse (CRDP) et présents dans cette zone de couverture. ».

« *8.4. Prestataires externes*

Lorsque le distributeur a recours pour l'exercice de son activité à une ou plusieurs sociétés tierces, il conclut avec elles des conventions qui garantissent le respect des obligations définies par la loi Bichet et le présent cahier des charges. Il reste seul responsable de l'exécution de ces obligations. ».

2 Exposé des faits

2.1 Faits préalables à l'ouverture de la procédure

France Messagerie est une société à laquelle l'Arcep a accordé l'agrément de distributeur de presse mentionné à l'article 12 de la loi Bichet dans sa décision n° 2021-1264 en date du 24 juin 2021.

L'Arcep a été informée à plusieurs reprises par des marchands de presse ou des organisations de marchands de presse de possibles dysfonctionnements concernant l'approvisionnement de marchands de presse situés dans les départements de la Savoie et de l'Isère.

2.2 Ouverture, sur le fondement de l'article 24 de la loi Bichet, d'une instruction

La formation RDPI de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2022-0313 susmentionnée, une instruction relative au manquement éventuel de la société France Messagerie aux dispositions de l'article 12 de la loi n° 47-585 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques ainsi qu'au décret n° 2021-440 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse, et notamment aux paragraphes 1.1, 1.2.1, 2.1 et 8.4 de son annexe, sur le fondement de l'article 24 de la loi n° 47-585 et de l'article D. 594 du code des postes et des communications électroniques, concernant la distribution groupée de la presse.

Cette décision a été notifiée à la société France Messagerie par un courrier de la directrice générale de l'Autorité en date du 23 février 2022.

Par un courrier en date du 3 mars 2022, la rapporteure désignée pour instruire la procédure a transmis un questionnaire à plusieurs marchands de presse situés dans les départements de la Savoie et de l'Isère, les invitant à transmettre des précisions concernant les difficultés qu'ils perçoivent s'agissant de leur approvisionnement presse.

Une partie des marchands sollicités a répondu par courriels les 6, 15 et 28 mars 2022.

Par un courrier en date du 13 mai 2022, la rapporteure a transmis un questionnaire à la société France Messagerie.

La société France Messagerie a répondu à ce questionnaire par un courrier enregistré à l'Autorité le 9 juin 2022.

2.3 Eléments recueillis dans le cadre de la procédure d'instruction

2.3.1 Auprès des marchands de presse

a) S'agissant des modalités de livraison des points de vente

Dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure transmise le 28 mars 2022, un marchand de presse non saisonnier situé en Savoie indique que « *depuis avril 2019* », il est « *livré dans* [son] *point de vente pendant la période d'activité la plus forte* ([en] *hiver* [:] *du début des vacances scolaires jusqu'à fin mars,* [en] *été* [: de] *début juillet jusqu'à fin août)* » mais « *en dehors de* [ces] *périodes,* [il doit] *aller chercher* [ses] *dotations à* […] *(14 km de* [son] *point de vente soit 28 km aller-retour)* ».

Il indique, en outre, s'agissant de son éventuel « *accord pour être livré sur un autre point de vente* » qu'il a « *été contraint* », car le gérant du dépositaire lui aurait indiqué en 2019 que « [s'il] *voulai*[t] [sa] *presse, il fallait qu*['il] *aille la chercher sinon il ne* [le] *livrerait plus* ».

Dans un courriel enregistré à l'Arcep le 22 avril 2022, il annonce que « [s]*on dépôt, a stoppé les livraisons à* [s]*on point de vente dimanche* [17 avril 2022] *sans* [l]*'en prévenir auparavant* » et qu'il « *leur* [a] *envoyé un mail pour leur demander de reprendre les livraisons, mais sans réponse à ce jour* ».

Dans un courriel enregistré à l'Arcep le 25 août 2022, il a transmis un courriel, adressé par son dépositaire le 24 août 2022, l'informant « *qu'à partir du mercredi 31/08/2022 et jusqu'au 28/10/2022,* [sa] *livraison sera déposée* […] *à* […] » et qu'« [e]*nsuite à compter du 29/10/2022 et jusqu'à la réouverture de la tournée saisonnière d'hiver vers mi-décembre,* [sa] *marchandise sera déposée* […] *à* […] ».

b) S'agissant de la date de livraison des quotidiens

Par un courriel en date du 21 juin 2022 envoyé notamment à l'Arcep, un marchand de presse non saisonnier, situé en Isère, indique que son dépositaire « *ne souhaite pas* [le] *livrer en station* […] *avant les vacances scolaires soit le 8 juillet et que celui-ci* [le] *livre actuellement en J+1 depuis* [sa] *réouverture le 23 mai 2022* » et qu' « *il est absolument inadmissible que* [il soit] *tous les 6 mois obligé de faire de multiples démarches et* [les] *interpeller pour obtenir une livraison normale* ». Il précise en outre que « *que pour le moment il ne* [le] *livre pas directement mais par l'intermédiaire* [d'un] *chauffeur* […] *(d'où le J+1)* ».

2.3.2 Auprès de la société France Messagerie

a) S'agissant des modalités de livraison des points de vente

De manière générale s'agissant des modalités d'approvisionnement des points de vente, France Messagerie indique, dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure transmise le 3 juin 2022, que « [p]*our répondre à sa mission de distribution, France Messagerie s'appuie sur un réseau de professionnels de la distribution de la presse, les Dépositaires de presse, répartis sur l'ensemble du territoire national* » et qu'elle « *donne mandat à ces mêmes dépositaires, qu'elle approvisionne en Produits, de livrer à leur tour, les Diffuseurs situés sur leur zone de chalandise* ».

La société France Messagerie précise qu' « *à ce jour, les pratiques professionnelles en vigueur pour livrer les marchands de presse consistent en la livraison des points de vente « à domicile »* » mais que « p*our des raisons d'éloignement géographique, d'événements ponctuels ou autres circonstances exceptionnelles rendant la livraison « à domicile » complexe et difficile, le dépositaire peut être amené, avec l'accord du marchand de presse, à livrer une autre adresse* ». Dans ce cas, « [i]*l appartient alors au dépositaire de s'assurer de la formalisation de l'accord du marchand de presse quant à une livraison à un autre lieu que son point de vente* ».

La société France Messagerie indique qu' *« à ce jour* [elle] *n'a connaissance d'aucune circonstance exceptionnelle entrainant une livraison ailleurs qu'aux points de vente, à l'exception de la zone de*

chalandise du dépôt de Grenoble » et précise qu'« *à la suite des différents échanges que France Messagerie a eu avec ce dépositaire* (…) *, un plan d'actions correctif a été engagé pour assurer la livraison de l'ensemble des points de vente de la zone sans exception* ».

b) S'agissant de la date de livraison des quotidiens

La société France Messagerie indique, dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure transmise le 3 juin 2022, qu'« *à la suite des différentes alertes remontées par des marchands de presse, France Messagerie est intervenue auprès du dépositaire de Grenoble pour qu'un plan d'actions correctif soit mis en œuvre par celui-ci afin d'assurer la livraison des quotidiens à J de la date de mise en vente sur les zones saisonnières* » et que « *jusqu'à la fermeture des stations, le dispositif pour assurer la livraison à J des quotidiens a donc été maintenu* ».

Elle précise ainsi qu'elle n'a « *pas connaissance de circonstances exceptionnelles entrainant une livraison des quotidiens à J+1 sur les départements de la Savoie et de l'Isère ni sur aucun autre département, à l'exception d'un cas récent et isolé* » : « *l'alerte* [d'un] *diffuseur* […]*, quant à un cas de livraison de quotidiens à J+1* ».

Elle ajoute, s'agissant du traitement de ce cas qu' « *après contact immédiat entre* [ses] *services et le Dépositaire de la zone,* [elle peut] *désormais confirmer que les mesures nécessaires sont en cours afin de rétablir les livraisons dans les délais attendus* ».

3 Constat de manquement

a) S'agissant des modalités de livraison des points de vente

En application de l'article 12 de la loi Bichet et du 2.1 de l'annexe du décret n° 2021-440, les sociétés agréées de distribution de la presse doivent assurer une desserte non discriminatoire des points de vente, peu importe à cet égard, en application du 8.4 de l'annexe du décret précité, que la desserte soit en pratique assurée par un prestataire externe.

Or, l'Autorité constate, **en premier lieu**, que la société France Messagerie reconnait que le mode de livraison des points de vente, au regard des « *pratiques professionnelles en vigueur* », « *consist*[e] *en la livraison des points de vente «* à domicile *»* ».

En deuxième lieu, l'Autorité relève que, pour la société France Messagerie, « p*our des raisons d'éloignement géographique, d'événements ponctuels ou autres circonstances exceptionnelles rendant la livraison « à domicile » complexe et difficile, le dépositaire peut être amené, avec l'accord du marchand de presse, à livrer une autre adresse* ».

En troisième lieu, l'Autorité prend acte que la société France Messagerie indique n'avoir « *connaissance d'aucune circonstance exceptionnelle entrainant une livraison ailleurs qu'aux points de vente, à l'exception de la zone de chalandise du dépôt de Grenoble* » et qu' « *à la suite des différents échanges que France Messagerie a eu avec ce dépositaire* (…)*, un plan d'actions correctif a été engagé pour assurer la livraison de l'ensemble des points de vente de la zone sans exception* ».

En quatrième lieu, l'Autorité relève que le marchand de presse permanent (*i.e.* non saisonnier) situé en Savoie, indique être « *livré dans* [son] *point de vente pendant la période d'activité la plus forte* ([en] *hiver* [:] *du début des vacances scolaires jusqu'à fin mars,* [en] *été* [: de] *début juillet jusqu'à fin août)* » mais « *en dehors de* [ces] *périodes,* [il doit] *aller chercher* [ses] *dotations à* […] *(14 km de* [son] *point de vente soit 28 km aller-retour)* ». Cette pratique est notamment confirmée par un courriel émis le 24 août 2022 par le dépositaire dont il dépend l'informant « *qu'à partir du mercredi 31/08/2022 et jusqu'au 28/10/2022,* [sa] *livraison sera déposée* […] *à* […] » et qu'« [e]*nsuite à compter du 29/10/2022 et jusqu'à la réouverture de la tournée saisonnière d'hiver vers mi-décembre,* [sa] *marchandise sera déposée chez* […] *à* […] ».

En cinquième lieu, l'Autorité remarque que le marchand a été contraint d'accepter une livraison de la presse ailleurs qu'à l'adresse de son point de vente, sous peine de ne pas être livré, et qu'il s'oppose à la desserte indirecte de son point de vente pendant les mois d'intersaison, de début avril à fin juin et de début septembre à mi-décembre.

En conséquence, au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que la société France Messagerie a manqué à son obligation, telle que prévue à l'article 12 et au paragraphe 2.1 de l'annexe du décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse, d'assurer une desserte non discriminatoire de l'ensemble des diffuseurs présents en Savoie et en Isère, en livrant un point de vente à une adresse distincte de la sienne de manière régulière pendant plusieurs mois par an.

b) S'agissant de la date de livraison des quotidiens

En application de l'article 12 de la loi Bichet et des 1.2.1 et 2.1 de l'annexe du décret n° 2021-440, la société agréée de distribution de la presse doit être en capacité de livrer a minima une fois par jour chacun des points de vente ouverts dans sa zone de couverture et d'assurer une desserte non-discriminatoire des quotidiens, en tenant compte des besoins de commercialisation exprimés par les éditeurs de quotidiens, peu importe à cet égard, en application du 8.4 de l'annexe du décret précité, que la desserte soit assurée par un prestataire externe.

En premier lieu, l'Autorité constate que, pour la société France Messagerie, le mode d'approvisionnement des quotidiens aux points de vente consiste à « *assurer la livraison des quotidiens à J de la date de mise en vente* ».

En deuxième lieu, l'Autorité relève que la société France Messagerie n'a « *pas connaissance de circonstances exceptionnelles entrainant une livraison des quotidiens à J+1 sur les départements de la Savoie et de l'Isère ni sur aucun autre département, à l'exception d'un cas récent et isolé* » : « *l'alerte ,* [d'un] *diffuseur* […]*, quant à un cas de livraison de quotidiens à J+1* ».

En troisième lieu, l'Autorité prend acte que la société France Messagerie indique dans sa réponse en date du 3 juin 2022 qu'« *après contact immédiat entre* [ses] *services et le Dépositaire de la zone,* [elle peut] *désormais confirmer que les mesures nécessaires sont en cours afin de rétablir les livraisons dans les délais attendus* ».

En quatrième lieu, l'Autorité constate que le marchand de presse permanent (*i.e.* non saisonnier) précité, situé en Isère, se plaint toujours le 21 juin que son dépositaire « *ne souhaite pas* [le] *livrer en station* […] *avant les vacances scolaires soit le 8 juillet et que celui-ci* [le] *livre actuellement en J+1 depuis* [sa] *réouverture le 23 mai 2022* ».

En cinquième lieu, l'Autorité constate que selon ce diffuseur, il s'agit d'une difficulté récurrente lors des mois d'intersaison en ce qu'il est « *tous les 6 mois obligé de faire de multiples démarches* (…) *pour obtenir une livraison normale* ».

En conséquence, au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que la société France Messagerie a manqué à son obligation, telle que prévue à l'article 12 et aux paragraphe 1.2.1 et 2.1 de l'annexe du décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse, d'assurer une desserte non-discriminatoire des quotidiens, en tenant compte des besoins de commercialisation exprimés par les éditeurs de quotidiens, en livrant à un diffuseur, de manière régulière pendant plusieurs mois par an, des exemplaires de quotidiens dont la date de parution est antérieure à celle des exemplaires livrés le même jour aux autres points de vente de Savoie et d'Isère.

L'Autorité souligne que l'instruction ouverte sur le fondement de la décision n° 2020-0313-RDPI de l'Arcep en date du 17 février 2022 se poursuit concernant des manquements éventuels de la société France Messagerie aux autres dispositions du cahier des charges et de la loi Bichet concernant l'approvisionnement des points de vente de Savoie et d'Isère, et que l'adoption de la présente décision

est sans préjudice de l'adoption éventuelle, à une date ultérieure, d'autres décisions sur le fondement de l'article 24 de la loi Bichet.

4 Mise en demeure

Compte tenu du manquement de la société France Messagerie à son obligation relative à la mise en œuvre d'une desserte non discriminatoire des points de vente, des observations qui précèdent, et au regard des principes énoncés par la loi Bichet, il y a lieu de la mettre en demeure.

La société France Messagerie est, par conséquent, mise en demeure, au plus tard le 15 novembre 2022, de :

- se conformer à son obligation d'assurer une desserte non discriminatoire des points de ventes conformément à l'article 12 et au paragraphe 2.1 de l'annexe du décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse, en assurant une livraison des marchands de presse de la Savoie et de l'Isère à l'adresse de leur point de vente tout au long de leur période d'ouverture; et
- se conformer à son obligation d'assurer une desserte non discriminatoire des points de ventes prévue à l'article 12 et aux paragraphes 1.2.1 et 2.1 de l'annexe du décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse, en approvisionnant, s'agissant des quotidiens, tous les points de vente de la Savoie et de l'Isère, que leur éditeur a choisi de desservir, avec des exemplaires datés du même jour.

Décide :

Article 1. La société France Messagerie est mise en demeure de se conformer à son obligation d'assurer une desserte non discriminatoire des points de ventes conformément à l'article 12 et aux paragraphes 1.2.1 et 2.1 de l'annexe du décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse.

A cet égard, la société France Messagerie doit, au plus tard le 15 novembre 2022 :

- assurer une livraison des marchands de presse de la Savoie et de l'Isère à l'adresse de leur point de vente tout au long de leur période d'ouverture ; et
- s'agissant des quotidiens, approvisionner tous les points de vente de la Savoie et de l'Isère, que leur éditeur a choisi de desservir, avec des exemplaires datés du même jour.

Article 2. La présente décision sera notifiée à la société France Messagerie par la directrice générale de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et publiée sur le site internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 11 octobre 2022

La Présidente

Laure DE LA RAUDIERE