

N° 378

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mars 2011

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **régulation** du système de **distribution** de la **presse**,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques LEGENDRE,
Sénateur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi vise à permettre une régulation plus efficace du système coopératif de distribution de la presse institué par 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 ».

La réforme proposée entend répondre aux attentes régulièrement exprimées par la profession, en tenant compte des nombreux travaux qui ont été réalisés en amont sur ce sujet : aussi bien les recommandations du Livre vert des États généraux de la presse écrite qui se sont tenus au cours de l'automne 2008, que les propositions formulées par le rapport de M. Bruno LASSERRE, président de l'Autorité de la concurrence, sur la réforme du Conseil supérieur des messageries de presse et les expérimentations conduites par le Conseil et la profession depuis presque deux ans.

D'une part, elle procède à la transformation du Conseil supérieur des messageries de presse, actuellement sans statut juridique clairement défini et sans réel pouvoir de décision, en une instance professionnelle de droit privé dotée de la personnalité morale et dont les missions générales sont redéfinies et les compétences renforcées. À cet effet, cet organisme, qui conserverait son nom actuel, ne serait plus composé que de professionnels, assistés d'un commissaire du Gouvernement.

La proposition de loi instaure, ainsi, une procédure de conciliation obligatoire des litiges devant le Conseil supérieur des messageries de presse, préalablement à une action contentieuse.

D'autre part, elle vise à instituer une deuxième instance, dénommée « Autorité de régulation de la distribution de la presse », indépendante de l'instance professionnelle et dont le champ de compétences couvrirait aussi bien le règlement des différends que la validation des normes de portée générale édictées par le Conseil supérieur des messageries de presse.

M. Frédéric MITTERRAND, ministre de la culture et de la communication, a acté le principe de la création d'une telle autorité indépendante chargée de « *créer un nouveau cadre efficace de règlement des différends entre les acteurs de la profession* », lors du congrès annuel de l'Union nationale des diffuseurs de presse le 16 février 2011, et a engagé la commission de la culture du Sénat à entreprendre une réflexion en ce sens. C'est dans cette logique que votre commission de la culture a procédé à l'audition des directeurs généraux des deux principales messageries de presse en France, les Messageries lyonnaises de presse et Presstalis, respectivement les 16 février et 2 mars 2011. Un consensus semble avoir été dégagé au sein de la profession autour de la nécessité de réformer les mécanismes de régulation de notre système de distribution de la presse, dans le strict respect des principes établis par la loi « Bichet ».

Aussi, l'**article 1^{er}** modifie-t-il l'intitulé du titre II de la loi afin de tenir compte de la création d'une nouvelle autorité chargée de veiller, aux côtés du Conseil supérieur des messageries de presse, à la régulation du système coopératif de distribution de la presse.

L'**article 2** confère au Conseil supérieur des messageries de presse le statut de personnalité morale de droit privé. Il crée la nouvelle Autorité de régulation de la distribution de la presse chargée d'arbitrer les différends intervenant dans le secteur de la distribution de la presse et de rendre exécutoires les décisions adoptées par le Conseil supérieur des messageries de presse.

L'**article 3** modifie la composition du Conseil supérieur des messageries de presse pour lui conférer le caractère d'instance professionnelle, la représentation de l'État et des entreprises de transport étant supprimée.

L'**article 4** introduit dans la loi « Bichet » treize articles additionnels après son article 18 afin de préciser la composition, le fonctionnement et le rôle de l'Autorité de régulation de distribution de la presse, de définir les missions du Conseil supérieur des messageries de presse et d'articuler entre elles les responsabilités de ces deux instances :

- le nouvel article 18-1 dispose que l'Autorité de régulation de la distribution de la presse sera composée de trois magistrats issus respectivement du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes ;

- le nouvel article 18-4 prévoit la présence, au sein du Conseil supérieur des messageries de presse, d'un commissaire du Gouvernement siégeant avec voix consultative ;

- le nouvel article 18-6 définit les missions du Conseil supérieur des messageries de presse, en reprenant sur ce point un certain nombre des propositions formulées par le rapport précité de M. Bruno LASSERRE ;

- le nouvel article 18-7 prévoit une possibilité de saisine réciproque entre le Conseil supérieur des messageries de presse et l'Autorité de la concurrence sur toute question ou pratique anticoncurrentielle au sens du code de commerce dans le domaine de la distribution de la presse ;

- les nouveaux articles 18-10 et 18-11 instaurent une procédure de conciliation obligatoire des différends devant le Conseil supérieur des messageries de presse avant toute action contentieuse ;

- le nouvel article 18-12 permet au Conseil supérieur des messageries de presse de fixer des normes permettant de mettre en œuvre la loi « Bichet », alors qu'il ne dispose aujourd'hui que d'un pouvoir d'avis ou de recommandation dépourvu en principe, à défaut d'indication législative contraire, de force exécutoire et de valeur normative ;

- le nouvel article 18-13 confie au président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse le soin de saisir le président de la section du contentieux du Conseil d'État de tout manquement qu'il aura constaté aux obligations résultant des décisions du Conseil supérieur des messageries de presse qu'il aura homologuées.

L'**article 5** tend à abroger le titre III de la loi « Bichet » qui portait sur le sort des biens des messageries Hachette. Cette abrogation tient compte de l'attribution au Conseil supérieur des messageries de presse, par le nouvel article 18-6, d'un droit d'opposition sur les décisions des sociétés coopératives de messageries de presse susceptibles d'altérer leur caractère coopératif ou de compromettre leur équilibre financier.

Enfin, l'**article 6** procède à l'abrogation de l'article 11 de la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social, afin de tenir compte de l'attribution au Conseil supérieur des messageries de presse d'une compétence en matière de rémunération des agents de la vente.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qu'il vous est demandé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'intitulé du titre II 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 est ainsi rédigé :
- ② « Conseil supérieur des messageries de presse et Autorité de régulation de la distribution de la presse »

Article 2

- ① L'article 17 de la même loi est ainsi rédigé :
- ② « Le Conseil supérieur des messageries de presse, personne morale de droit privé, assure le bon fonctionnement du système coopératif et du réseau de distribution de la presse.
- ③ « L'Autorité de régulation de la distribution de la presse arbitre les différends mentionnés à l'article 18-10 de la présente loi et rend exécutoires les décisions du Conseil supérieur des messageries de presse.
- ④ « Le Conseil supérieur des messageries de presse et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse veillent, dans leur champ de compétences, au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution. »

Article 3

- ① L'article 18 de la même loi est ainsi rédigé :
- ② « Le Conseil supérieur des messageries de presse comprend vingt membres, nommés par arrêté du ministre chargé de la communication, dont :
- ③ « 1° Neuf représentants des éditeurs de journaux et publications périodiques sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives ;
- ④ « 2° Trois représentants des sociétés coopératives de messageries de presse sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives ou, à défaut, d'une assemblée générale des sociétés coopératives de messageries de presse ;
- ⑤ « 3° Deux représentants des entreprises commerciales concourant à la distribution de la presse sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives ou, à défaut, d'une assemblée générale de ces entreprises ;

- ⑥ « 4° Deux représentants des dépositaires de journaux ou publications périodiques sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives ou, à défaut, d'une assemblée générale des dépositaires ;
- ⑦ « 5° Deux représentants des diffuseurs de presse sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives ou, à défaut, d'une assemblée générale des diffuseurs ;
- ⑧ « 6° Deux représentants du personnel occupé dans les entreprises de messageries de presse sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives.
- ⑨ « Les membres du Conseil supérieur des messageries de presse sont nommés pour quatre ans et leur mandat est renouvelable une fois.
- ⑩ « Le président du Conseil supérieur des messageries de presse est élu par l'ensemble de ses membres, parmi les membres ayant la qualité d'éditeur de presse. Son mandat est de quatre ans et il est renouvelable. En cas d'empêchement du président, le doyen d'âge des représentants des éditeurs préside le Conseil.
- ⑪ « À l'expiration de leur mandat, les membres restent en fonction jusqu'à la première réunion du Conseil dans sa nouvelle composition.
- ⑫ « Il est mis fin de plein droit au mandat de tout membre du Conseil qui perd la qualité en raison de laquelle il a été nommé.
- ⑬ « En cas de vacance d'un siège d'un membre du Conseil pour quelque cause que ce soit, il est procédé à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Un mandat exercé pendant une durée inférieure à deux ans n'est pas pris en compte pour l'application de la règle de renouvellement du mandat.
- ⑭ « Pour l'exercice de ses attributions, le Conseil supérieur des messageries de presse peut constituer en son sein des commissions spécialisées en s'appuyant, le cas échéant, sur le concours d'experts.
- ⑮ « Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement de ces commissions spécialisées sont fixées par le règlement intérieur du Conseil supérieur des messageries de presse. »

Article 4

- ① Après l'article 18 de la même loi, il est inséré treize articles additionnels ainsi rédigés :
- ② « *Art. 18-1.* – L'Autorité de régulation de la distribution de la presse exerce les missions définies aux articles 18-10, 18-11, 18-12 et 18-13 de la présente loi. Elle comprend trois membres, nommés par arrêté du ministre chargé de la communication, dont :

- ③ « 1° Un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- ④ « 2° Un magistrat de la Cour de cassation désigné par le premier président de la Cour de cassation ;
- ⑤ « 3° Un magistrat de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes.
- ⑥ « Le président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse est élu en son sein.
- ⑦ « Le mandat des membres de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse est de quatre ans. Il n'est ni révocable ni renouvelable.
- ⑧ « À l'expiration de leur mandat, les membres de l'Autorité restent en fonction jusqu'à la première réunion de celle-ci dans sa nouvelle composition.
- ⑨ « Il est mis fin de plein droit au mandat de tout membre de l'Autorité qui perd la qualité en raison de laquelle il a été nommé.
- ⑩ « En cas de vacance d'un siège de membre de l'Autorité pour quelque cause que ce soit, il est procédé à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Un mandat exercé pendant une durée inférieure à deux ans n'est pas pris en compte pour l'application de la règle de non renouvellement du mandat.
- ⑪ « Les fonctions de membre de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse sont incompatibles avec celles de membre du Conseil supérieur des messageries de presse et avec l'exercice de fonctions ou la détention d'un mandat ou d'intérêts dans une entreprise du secteur de la presse. Le non respect de cette règle entraîne la cessation d'office des fonctions de membre de l'Autorité, par décision des deux autres membres de l'Autorité. »
- ⑫ « *Art. 18-2.* – Le Conseil supérieur des messageries de presse et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse ne peuvent délibérer que si au moins la moitié de leurs membres respectifs sont présents.
- ⑬ « Le Conseil et l'Autorité délibèrent à la majorité des membres présents. Leurs présidents ont voix prépondérante en cas de partage égal des voix. »
- ⑭ « *Art. 18-3.* – Les membres et les personnels du Conseil supérieur des messageries de presse et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse ainsi que les experts consultés par ces organismes sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance dans le cadre de leurs fonctions, dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les

membres et les personnels du Conseil supérieur des messageries de presse et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse restent tenus à cette obligation de confidentialité pendant une durée d'un an après la fin de leur mandat.

- ⑮ « Les membres du Conseil supérieur des messageries de presse et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse ne prennent, à titre personnel, aucune position publique sur les délibérations de ces organismes. »
- ⑯ « *Art. 18-4.* – Un commissaire du Gouvernement est désigné par le ministre chargé de la communication pour siéger auprès du Conseil supérieur des messageries de presse avec voix consultative.
- ⑰ « Il peut faire inscrire à l'ordre du jour d'une séance du Conseil toute question intéressant la distribution de la presse. L'examen de cette question est de droit.
- ⑱ « Dans le cas où il estime qu'une décision du Conseil supérieur des messageries de presse est susceptible de porter atteinte aux objectifs de la présente loi, il peut demander une nouvelle délibération. »
- ⑲ « *Art. 18-5.* – Les frais afférents au fonctionnement du Conseil supérieur des messageries de presse et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse sont à la charge des sociétés coopératives de messageries de presse régies par la présente loi.
- ⑳ « Le Conseil et l'Autorité établissent, chacun pour ce qui le concerne, un règlement intérieur.
- ㉑ « Le président du Conseil supérieur des messageries de presse et le président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse ont qualité pour agir en justice. »
- ㉒ « *Art. 18-6.* – Pour l'exécution de ses missions, le Conseil supérieur des messageries de presse :
- ㉓ « 1° Détermine les conditions et les moyens propres à garantir une distribution optimale de la presse d'information politique et générale, dans le respect des articles 1^{er} et 2 de la présente loi ;
- ㉔ « 2° 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 de titres servis aux points de vente ;
- ㉕ « 3° Définit les conditions d'une distribution non exclusive par une messagerie de presse et les conditions d'une distribution directe par le réseau des dépositaires centraux de presse sans adhésion à une société coopérative de messagerie de presse ;

- ②⑥ « 4° Fixe les règles d'organisation et les missions du réseau des dépositaires centraux de presse et des diffuseurs de presse répondant à l'efficacité économique et à l'efficacité commerciale ;
- ②⑦ « 5° Établit un cahier des charges du système d'information au service de l'ensemble des messageries de presse et de leurs mandataires ;
- ②⑧ « 6° Décide, selon des critères objectifs et non discriminatoires définis dans un cahier des charges, de l'implantation des points de vente de presse, des nominations et des mutations de dépositaires centraux de presse avec ou sans modification de la zone de chalandise ;
- ②⑨ « 7° Délivre un certificat d'inscription aux agents de la vente de presse et assure la gestion du fichier recensant les agents de la vente de presse déclarés ;
- ③⑩ « 8° Homologue les contrats-types des agents de la vente de presse au regard des dispositions de la présente loi et des règles qu'il a lui-même édictées ;
- ③① « 9° Fixe les conditions de rémunération des agents de la vente de presse, après consultation de leurs organisations professionnelles ;
- ③② « 10° Exerce le contrôle comptable des sociétés coopératives de messageries de presse, conformément aux dispositions de l'article 16 de la présente loi. Tous les documents utiles à cette fin lui sont adressés sans délai après leur approbation par leur assemblée générale. Il peut également demander communication, en tant que de besoin, des comptes prévisionnels des sociétés coopératives de messageries de presse ;
- ③③ « 11° Dispose d'un droit d'opposition sur les décisions des sociétés coopératives de messageries de presse susceptibles d'altérer leur caractère coopératif ou de compromettre leur équilibre financier, ainsi que sur celles des entreprises commerciales mentionnées à l'article 4 dans lesquelles les coopératives de messageries de presse auraient une participation majoritaire, qui auraient pour conséquence d'altérer le caractère coopératif de ces dernières ou de compromettre leur équilibre financier ;
- ③④ « 12° Formule un avis sur l'évolution des tarifs des sociétés de messageries de presse ;
- ③⑤ « 13° Définit, après consultation des organisations professionnelles représentatives des agents de la vente de presse, les bonnes pratiques professionnelles de la distribution de la presse vendue au numéro.
- ③⑥ « Pour l'application des 7°, 8°, 9° et 13°, sont considérés comme « agents de la vente de presse » les concessionnaires globaux, les dépositaires centraux, les diffuseurs de presse et les vendeurs-colporteurs de presse. »

- ③⑦ « *Art. 18-7.* – Le président du Conseil supérieur des messageries de presse saisit l’Autorité de la concurrence de faits dont il a connaissance et susceptibles de contrevenir aux dispositions des articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce. Il peut également la saisir pour avis de toute autre question relevant de sa compétence.
- ③⑧ « L’Autorité de la concurrence communique au Conseil supérieur des messageries de presse toute saisine entrant dans le champ des compétences de celui-ci. Elle peut également saisir le Conseil, pour avis, de toute question relative au secteur de la distribution de la presse. »
- ③⑨ « *Art. 18-8.* – Le président du Conseil supérieur des messageries de presse et le président de l’Autorité de régulation de la distribution de la presse saisissent le procureur de la République de toute infraction aux dispositions de la présente loi dont ils ont connaissance. »
- ④⑩ « *Art. 18-9.* – Le Conseil supérieur des messageries de presse établit chaque année un rapport public qui rend compte de son activité et de l’application de la présente loi en proposant, le cas échéant, des modifications de nature législative ou réglementaire.
- ④⑪ « Ce rapport est adressé au Gouvernement et au Parlement avant la fin du premier semestre de chaque année.
- ④⑫ « Le Conseil supérieur des messageries de presse peut être saisi par le Gouvernement et par le Parlement de demandes d’avis ou d’études pour les activités relevant de sa compétence. »
- ④⑬ « *Art. 18-10.* – Tout différend relatif au fonctionnement des sociétés coopératives et commerciales de messageries de presse, à l’organisation et au fonctionnement du réseau de distribution de la presse et à l’exécution des contrats des agents de la vente de presse est soumis par l’une des parties, avant tout recours contentieux, à une procédure de conciliation, transparente, impartiale et contradictoire, devant le Conseil supérieur des messageries de presse, selon des modalités prévues par son règlement intérieur.
- ④⑭ « En cas de conciliation, même partielle, les parties peuvent demander la reconnaissance de l’accord par l’Autorité de régulation de la distribution de la presse. »
- ④⑮ « *Art. 18-11.* – I – Si la procédure de conciliation n’a pas abouti à un règlement amiable dans un délai de deux mois, le différend peut être soumis par l’une ou l’autre des parties à l’Autorité de régulation de la distribution de la presse ou à la juridiction compétente. À défaut de saisine par les parties, le Conseil supérieur des messageries de presse peut saisir l’Autorité de régulation de la distribution de la presse.

- ④⑥ « L’Autorité se prononce, au regard des règles et des principes de la présente loi, dans un délai de deux mois, qu’elle peut porter à quatre mois si elle l’estime utile, après avoir diligenté, si nécessaire, une enquête et mis les parties à même de présenter leurs observations. Elle prend en considération les décisions du Conseil supérieur des messageries de presse qu’elle a rendues exécutoires. Dans le respect des secrets protégés par la loi, elle peut entendre toute personne dont l’audition lui paraît utile au règlement du différend.
- ④⑦ « La décision de l’Autorité est motivée et précise les conditions de règlement du différend. Elle est notifiée aux parties et rendue publique sous réserve des secrets protégés par la loi.
- ④⑧ « En cas de méconnaissance de la décision par l’une des parties, le président de l’Autorité de régulation de la distribution de la presse peut saisir le juge afin qu’il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à cette décision. La demande est portée, en fonction de l’objet du différend, soit devant le président du tribunal de grande instance de Paris, soit devant le président du tribunal de commerce de Paris. Il statue en référé et sa décision est immédiatement exécutoire.
- ④⑨ « II – Lorsque les faits à l’origine du différend sont susceptibles de constituer des pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce, le délai prévu au deuxième alinéa du présent article est suspendu jusqu’à ce que l’Autorité de la concurrence, saisie par l’Autorité de régulation de la distribution de la presse, se soit prononcée sur sa compétence. Lorsque l’Autorité de la concurrence s’estime compétente, l’Autorité de régulation de la distribution de la presse est dessaisie.
- ⑤⑩ « Les décisions prises par l’Autorité de régulation de la distribution de la presse peuvent faire l’objet d’un recours en annulation ou en réformation devant la cour d’appel de Paris, dans un délai d’un mois à compter de leur notification.
- ⑤⑪ « Le recours n’est pas suspensif. Toutefois, le juge peut ordonner le sursis à exécution de la décision si celle-ci est susceptible d’entraîner des conséquences manifestement excessives ou s’il est survenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d’une exceptionnelle gravité.
- ⑤⑫ « Le pourvoi en cassation formé, le cas échéant, contre l’arrêt de la cour d’appel est exercé dans un délai d’un mois suivant la notification de cet arrêt.
- ⑤⑬ « Un décret en Conseil d’État détermine les conditions d’application du présent article. »

- ⑤4 « *Art. 18-12.* – Les décisions prises par le Conseil supérieur des messageries de presse en application des 1^o, 2^o, 3^o, 4, 5^o, 9^o et 13^o de l'article 18-6 de la présente loi et auxquelles il souhaite voir conférer un caractère exécutoire sont transmises avec un rapport de présentation au président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse.
- ⑤5 « Ces décisions deviennent exécutoires à défaut d'opposition formulée par l'Autorité dans un délai d'un mois suivant leur réception. Le refus opposé par l'Autorité doit être motivé.
- ⑤6 « Dans le cas contraire, le président du Conseil supérieur des messageries de presse dispose d'un délai de quinze jours pour présenter ses observations. Dans les quinze jours suivant leur réception, l'Autorité peut rendre exécutoires les décisions ou demander au Conseil supérieur des messageries de presse une nouvelle délibération.
- ⑤7 « Les recours contre les décisions de portée générale rendues exécutoires par l'Autorité de régulation de la distribution de la presse sont formés devant le Conseil d'État dans les conditions prévues par le code de justice administrative. »
- ⑤8 « *Art. 18-13.* – En cas de manquement constaté aux obligations résultant des décisions visées à l'article 18-12 de la présente loi, le président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse peut saisir le juge afin qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ses obligations, de mettre fin aux manquements et d'en supprimer les effets.
- ⑤9 « La demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour s'assurer de l'exécution de son ordonnance. »

Article 5

Le titre III de la même loi est supprimé.

Article 6

L'article 11 de la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social est abrogé.

Article 7

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.