

### Décision n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016

*Société Carcassonne Presse Diffusion SAS*

*(Décisions de la commission spécialisée composée d'éditeurs en matière de distribution de presse)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 octobre 2015 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 971 du 6 octobre 2015) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Carcassonne Presse Diffusion SAS, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 6° de l'article 18-6 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 sa décision n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « , *des nominations et des mutations de dépositaires centraux de presse, avec ou sans modification de la zone de chalandise* » figurant au 6° de l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947.

#### **I. Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

##### **1. – Le système de distribution de la presse écrite**

Le système de distribution de la presse écrite est régi par les dispositions 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 ».

La distribution de la presse écrite peut être assurée selon deux canaux : la vente par abonnement (distribution postale ou portage) et la vente au numéro.

*« Le circuit de distribution de la presse vendue au numéro compte trois niveaux allant du niveau le plus proche de l'éditeur jusqu'au niveau le plus proche de l'acheteur final : le niveau 1 est assuré par les messageries de presse, dont le rôle est de réceptionner, trier et répartir les titres de presse auprès des dépositaires ; le niveau 2 est constitué par les dépositaires ou grossistes-répartiteurs qui assurent la répartition des journaux auprès des diffuseurs ; le niveau 3 recouvre l'ensemble des diffuseurs de presse, c'est-à-dire les détaillants, qui assurent la vente de la presse auprès du consommateur final.*

*Chaque niveau est lié au niveau supérieur par des contrats de mandataires/commissionnaires »<sup>1</sup>.*

#### **a. – Le premier niveau : les messageries de presse**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 avril 1947 consacre le principe de liberté de diffusion de la presse imprimée : « *La diffusion de la presse imprimée est libre* ». Il précise 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 juge les plus convenables à cet effet.

Son article 2 prévoit que « *le groupage et la distribution de plusieurs journaux et publications périodiques ne peuvent être assurés que par des sociétés coopératives de messageries de presse* ».

Son article 4 prévoit que, si les sociétés coopératives de messageries de presse décident de confier l'exécution de certaines opérations matérielles à des entreprises commerciales, elles devront s'assurer une participation majoritaire dans la direction de ces entreprises, leur garantissant l'impartialité de cette gestion et la surveillance de leur comptabilité.

Son article 5 prévoit que le capital social de chaque société coopérative de messagerie de presse ne peut être souscrit que par les personnes physiques ou morales propriétaires de journaux ou de périodiques qui auront pris l'engagement de conclure un contrat de transport (ou de groupage ou de distribution) avec la société.

Son article 6 prévoit que devra obligatoirement être admis dans la société coopérative de messagerie de presse tout journal ou périodique qui offrira de conclure avec la société un contrat de transport (ou de groupage et de distribution) sur la base du barème des tarifs.

Son article 10 prévoit que l'administration et la disposition des biens des sociétés coopératives de messageries 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.

Son article 12 prévoit que le barème des tarifs de messagerie est soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Il s'impose à toutes les entreprises de presse clientes de la société coopérative.

---

<sup>1</sup> Autorité de la concurrence, décision n° 12-D-16 du 12 juillet 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de distribution de la presse, points n° 12 et 13

Son article 13 prévoit que les excédents nets résultant de la gestion et non réinvestis en matériel d'exploitation, pour chacun des exercices, sont répartis entre les associés au prorata des chiffres d'affaires faits avec la société coopérative par chaque associé.

**b. – Le deuxième niveau : les dépositaires centraux de presse (ou grossistes-répartiteurs)**

Les dépositaires centraux sont mandatés par les messageries de presse pour assurer la distribution de la presse à l'ensemble des diffuseurs. Ils ne sont pas en concurrence entre eux, bénéficiant d'une exclusivité de distribution de la presse sur une zone géographique donnée (la « zone de chalandise » évoquée dans les dispositions contestées)<sup>2</sup>.

Ces dépositaires entretiennent des relations contractuelles avec les messageries de presse, qui sont formalisées par un contrat de mandataire-commissionnaire. Ce contrat précise la liste des points de vente qui doivent être approvisionnés. Il prévoit les conditions de sa résiliation et peut, le cas échéant, prévoir une indemnisation. Historiquement, cette faculté de résiliation a été justifiée par le monopole accordé au dépositaire et l'absence de risque commercial de cette activité (dans la mesure où les éditeurs assurent la reprise des invendus).

Le Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP), partie en intervention à la QPC objet de la décision commentée, est le syndicat professionnel de défense de la profession de dépositaire de presse.

La rémunération des dépositaires, qui était encadrée par l'article 11 de la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social (abrogé par la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse), fait désormais l'objet d'une négociation d'ensemble entre chaque messagerie et le SNDP.

Les mutations de dépositaires peuvent prendre la forme soit de rachats (qui n'ont aucun impact sur la carte du réseau des dépositaires), soit de rattachements (qui restructurent le réseau en modifiant les zones de chalandise). Jusqu'à la loi du 20 juillet 2011, ces mutations faisaient l'objet d'une procédure d'agrément par le CSMP sur avis de la Commission de l'organisation de la vente (COV). Désormais, les dispositions contestées dans la QPC objet de la décision commentée prévoient les conditions selon lesquelles ces mutations sont décidées par la Commission dite « du réseau » (cf. infra c du 2).

---

<sup>2</sup> On peut toutefois signaler qu'à Paris, les messageries de presse (Presstalis et les MLP) assurent elles-mêmes la livraison de la presse auprès des diffuseurs.

On peut distinguer deux catégories de dépositaires centraux : ceux rattachés à des sociétés dans lesquelles les messageries de presse ont des participations majoritaires et les dépositaires indépendants, dans lesquels les sociétés précitées peuvent détenir des participations minoritaires.

Le marché des dépositaires centraux se caractérise par une forte dépendance économique à l'égard des messageries de presse, en particulier de la société Presstalis, qui a été relevée à plusieurs reprises par l'Autorité de la concurrence. La question s'est notamment posée d'éventuels abus dans les conditions de résiliation des contrats de certains dépositaires. Par ailleurs, il convient de relever que la tendance de moyen terme est à la forte réduction du nombre de dépositaires centraux.

## **2. – La régulation du secteur de la presse**

La régulation du secteur de la presse est actuellement assurée par deux instances : le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), créé par la loi du 2 avril 1947, et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), créée par la loi du 20 juillet 2011. Enfin, une commission spécialisée composée d'éditeurs ( dite « commission du réseau ») se voit déléguer certaines missions par le CSMP.

L'article 17 de la loi du 2 avril 1947 prévoit que le CSMP et l'ARDP « *assurent, chacun dans son domaine de compétence, le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau et prennent toute mesure d'intérêt général en matière de distribution de la presse, dans les conditions définies par la présente loi.*

*« Ils veillent au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution et sont garants du respect du principe de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse ».*

### **a. – Le conseil supérieur des messageries de presse**

La composition du CSMP est fixée par l'article 18 de la loi du 2 avril 1947. Cette composition a été modifiée en dernier lieu par l'article 3 de la loi du 20 juillet 2011. Ainsi, « *son assemblée générale comprenant désormais 20 membres – et non plus 27 – nommés par arrêté du ministre chargé de la communication, dont, notamment, neuf représentants des éditeurs sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives, trois représentants des sociétés coopératives de messageries de presse, deux représentants des entreprises commerciales et des messageries de presse concourant aux opérations matérielles de distribution de la presse, deux*

*représentants des dépositaires et deux des diffuseurs. À l'exception de la présence d'un commissaire du gouvernement, la représentation de l'État est supprimée, comme celle des entreprises de transport. Le CSMP est donc essentiellement composé d'acteurs professionnels de la distribution, soumis au secret professionnel.*

*« Les pouvoirs du CSMP sont élargis. Il devient une personne morale de droit privé, ayant la capacité d'ester en justice. Son contrôle porte sur le bon fonctionnement de l'ensemble du système coopératif du réseau de distribution, c'est-à-dire des trois niveaux, et non plus seulement sur le niveau 1 »<sup>3</sup>.*

Les missions du CSMP sont fixées par l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947. Cet article a été modifié en dernier lieu par l'article 8 de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

Avant l'intervention de la loi du 17 avril 2015, les principales missions du CSMP étaient les suivantes : *« Il doit prendre les mesures nécessaires pour garantir en particulier une distribution optimale de la presse d'information générale et politique et devra fixer les règles et les missions des dépositaires et des diffuseurs correspondant aux niveaux 2 et 3 du réseau, dans le cadre d'un schéma directeur annuel. Le CSMP assure aussi le contrôle comptable des sociétés coopératives de messageries de presse. Il a enfin un rôle de médiation dans la résolution des différends entre les acteurs de la distribution. Avant l'engagement d'une action contentieuse, une procédure de conciliation est ainsi obligatoirement engagée devant lui (article 18-11 de la loi Bichet modifiée). Les décisions à caractère individuel prises par le CSMP peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal compétent, selon le cas le tribunal de grande instance ou de commerce (article 18-13 al. 6)<sup>4</sup> ». L'article 8 de la loi du 17 avril 2015 a confié une nouvelle mission au CSMP : le 3 bis de l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947 prévoit que ce conseil « Définit les conditions dans lesquelles les entreprises de presse relevant de l'article 2 peuvent, dans des zones géographiques déterminées, sans adhésion à une société coopérative de messageries de presse commune, recourir à des réseaux locaux de distribution aux points de vente et homologue les contrats de distribution conclus dans ces conditions, au regard des principes de la présente loi ». Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 17 avril 2015 a introduit un nouveau 13° dans l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947 pour prévoir que « Si le bon fonctionnement de la distribution de la presse le justifie, [le CSMP] détermine les conditions de la mise en commun de moyens par les messageries, au besoin en créant une société commune ».*

---

<sup>3</sup> Autorité de la concurrence, décision précitée, points n° 45 et 46

<sup>4</sup> Autorité de la concurrence, décision précitée, point n° 47.

### ***b. – L'autorité de régulation de la distribution de la presse***

Créée par la loi du 20 juillet 2011, l'ARDP est qualifiée d'« *autorité administrative indépendante* » par la loi du 17 avril 2015.

La composition de l'ARDP est fixée par l'article 18-1 de la loi du 2 avril 1947. Elle est composée d'un magistrat de la Cour de cassation, d'un conseiller d'État, d'un magistrat de la Cour des comptes, ainsi que, depuis 2015, d'une « *personnalité qualifiée choisie à raison de sa compétence sur les questions économiques et industrielles, désignée par l'Autorité de la concurrence* ».

D'une part, cette autorité arbitre, en vertu de l'article 18-11 de la loi du 2 avril 1947, les différends relatifs au fonctionnement des sociétés coopératives et commerciales de messageries de presse en cas d'échec de la procédure de conciliation devant le CSMP. D'autre part, en vertu du deuxième alinéa de l'article 18-13 de la loi du 2 avril 1947, elle rend exécutoires les décisions de portée générale prises par le Conseil supérieur des messageries de presse, éventuellement après les avoir réformées.

Les décisions de l'ARDP peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris.

### ***c. – La commission spécialisée composée d'éditeurs, dite « commission du réseau » (CDR)***

Les dispositions du 6° de l'article 18-6 de la loi de 1947 prévoient, dans leur rédaction issue de l'article 4 de la loi du 20 juillet 2011, que le CSMP délègue « *à une commission spécialisée composée d'éditeurs le soin de décider, selon des critères objectifs et non discriminatoires définis dans un cahier des charges, de l'implantation des points de vente de presse, des nominations et des mutations de dépositaires centraux de presse avec ou sans modification de la zone de chalandise* ». Ces dispositions sont demeurées inchangées depuis lors.

Cette « commission du réseau » (CDR) se substitue à la commission d'organisation de la vente (ancienne Conférence des directeurs de vente), créée de manière informelle par les éditeurs de presse. La commission d'organisation de la vente n'avait aucune existence légale et ne disposait que de prérogatives limitées, consistant en des avis sur les nominations et mutations des dépositaires centraux. Dans un rapport de 2009, M. Bruno Lasserre précisait : « *La Commission de l'organisation de la vente (COV) rend des avis sur les mutations affectant les dépositaires centraux et l'implantation de nouveaux points de*

*vente. Elle existait dans les faits avant 1987 mais a été instituée à cette date sous la forme d'une commission permanente du CSMP »<sup>5</sup>.*

L'actuelle CDR est rattachée au CSMP. Elle est composée de membres désignés par le CSMP parmi « *les éditeurs représentatifs du pluralisme de la presse* », selon les termes même de l'article 9-2 du règlement intérieur du CSMP. En pratique, elle est composée exclusivement d'éditeurs.

Contrairement aux commissions qui l'ont précédée, la CDR dispose de prérogatives étendues. Ces prérogatives s'exercent dans le cadre de la loi de 1947, du règlement intérieur du CSMP ainsi que du schéma directeur fixé par le CSMP, tel que prévu au 4° de l'article 18-6 de la loi de 1947.

Le pouvoir décisionnel de la CDR est précisé par l'article 9 du règlement intérieur du CSMP.

Celui-ci dispose que : « *En particulier, la Commission du réseau :*

*« - examine les « Propositions depositaire », qui sont les propositions concernant la création, la modification partielle ou totale de la zone de chalandise ; l'association logistique de dépôts de presse ; le transfert, à titre gratuit ou onéreux, directement ou indirectement, sous quelque forme que ce soit d'un contrat de depositaire ; la nomination d'un depositaire ou d'un directeur d'agence ; ou tout autre événement susceptible d'affecter substantiellement l'exécution d'un contrat de depositaire ;*

*« - examine les « Propositions diffuseur », qui sont les propositions concernant la création de points de vente de détail ou tout événement susceptible d'affecter substantiellement l'exécution d'un contrat de diffuseur ;*

*« - veille à la bonne organisation, à la pertinence, à l'efficacité et au développement équilibré du réseau ».*

En pratique, les pouvoirs de la CDR lui permettent de nommer ou de révoquer les dépositaires de presse, en leur accordant ou leur retirant l'agrément nécessaire. De même, la CDR peut mettre fin à l'activité d'un depositaire en imposant le rattachement de son dépôt à un autre depositaire, sans accord préalable du depositaire concerné.

La décision de révoquer un depositaire entraîne de fait la résiliation de tous les contrats conclus antérieurement entre lui et les messageries de presse.

---

<sup>5</sup> B. Lasserre, *Propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse*, 2009, p. 6.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Le 17 juillet 2013, la CDR a notifié à la société Carcassonne Presse Diffusion SAS, dépositaire de presse, sa décision de rattacher l'ensemble de sa zone de chalandise à un autre dépositaire.

La société requérante a contesté cette décision devant le tribunal de grande instance (TGI) de Paris. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions du 6° de l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947, en invoquant une violation de la liberté d'entreprendre protégée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Par un jugement du 15 mai 2015, le TGI de Paris a décidé de transmettre cette question à la Cour de cassation qui l'a renvoyée au Conseil constitutionnel par un arrêt n° 971 du 6 octobre 2015, au motif que présente un caractère sérieux la question de « *la conformité des dispositions de l'article 18-6, 6°, de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 à la Constitution du 4 octobre 1958 et aux textes auxquels renvoie son préambule, notamment aux dispositions de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – La restriction du champ de la QPC**

La société requérante soutenait que les dispositions du 6° de l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947 portent atteinte à la liberté contractuelle en permettant qu'une convention légalement conclue entre un dépositaire central et une messagerie de presse soit résiliée par la CDR, sans le consentement des parties contractantes.

Le Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP), qui faisait valoir un intérêt spécial à intervenir, adressait le même reproche aux dispositions du 6° de l'article 18-6. Il leur faisait également grief de méconnaître la liberté d'entreprendre en plaçant entre les mains des seuls éditeurs, par l'intermédiaire de la CDR, la possibilité de refuser l'accès à une profession.

La société requérante concentrait sa critique sur la portée des dispositions du 6° de l'article 18-6 à l'égard des dépositaires centraux. Elle ne critiquait pas la portée de ces dispositions à l'égard des détaillants. Aussi, le Conseil constitutionnel a considéré que « *la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots* », des nominations et des mutations de dépositaires centraux

de presse, avec ou sans modification de la zone de chalandise" figurant au 6° de l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947 » (cons. 3).

## **B. – La liberté contractuelle**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

Après avoir longtemps dénié à la liberté contractuelle toute valeur constitutionnelle<sup>6</sup>, le Conseil constitutionnel a progressivement infléchi sa jurisprudence.

Il a reconnu, d'une part, la liberté de contracter ou de ne pas contracter qui se rattache à la liberté proclamée par l'article 4 de Déclaration de 1789 et, d'autre part, le droit au maintien des conventions légalement conclues qui se rattache aux exigences des articles 4 (liberté) et 16 (garantie des droits) de la Déclaration de 1789<sup>7</sup>.

Le considérant de principe établit clairement la portée du contrôle qu'il assure : « *Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »<sup>8</sup>.

Par exemple, dans le domaine fortement réglementé de la distribution d'eau potable, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, admis que le législateur pouvait, pour mettre en œuvre un objectif de valeur constitutionnelle, modifier, y compris pour les conventions en cours, le cadre légal applicable aux contrats de distribution d'eau, sans porter une atteinte excessive aux contrats légalement conclus. Il a toutefois relevé à la fois la singularité de ce service public et le fait que les dispositions contestées étaient une dérogation à l'exception d'inexécution du contrat de fourniture d'eau qui ne prive pas le fournisseur des moyens de recouvrer les créances correspondant aux factures impayées pour juger que l'atteinte à la liberté contractuelle n'était pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle, que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, poursuivi par le législateur : « *Considérant, en second*

---

<sup>6</sup> Décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, cons. 9.

<sup>7</sup> Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 29 puis décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37

<sup>8</sup> V. pour illustration décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012, *Association Temps de Vie (Licenciement des salariés protégés au titre d'un mandat extérieur à l'entreprise)*, cons. 6.

*lieu, d'une part, qu'il résulte des dispositions de la section 2 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, que la distribution d'eau potable est un service public industriel et commercial qui relève de la compétence de la commune ; que ce service public est exploité en régie directe, affermé ou concédé à des entreprises dans le cadre de délégations de service public ; que l'utilisateur de ce service public n'a pas le choix de son distributeur ; que le distributeur d'eau ne peut refuser de contracter avec un usager raccordé au réseau qu'il exploite ; que lorsque le service public est assuré par un délégataire, le contrat conclu entre ce dernier et l'utilisateur l'est en application de la convention de délégation ; que les règles de tarification de la distribution d'eau potable sont encadrées par la loi ; qu'ainsi, les distributeurs d'eau exercent leur activité sur un marché réglementé ; qu'en outre, la disposition contestée est une dérogation à l'exception d'inexécution du contrat de fourniture d'eau qui ne prive pas le fournisseur des moyens de recouvrer les créances correspondant aux factures impayées ; qu'il s'ensuit que l'atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre qui résulte de l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur ;*

*« Considérant, d'autre part, que pour mettre en œuvre cet objectif de valeur constitutionnelle, le législateur pouvait, sans porter une atteinte excessive aux contrats légalement conclus, modifier, y compris pour les conventions en cours, le cadre légal applicable aux contrats de distribution d'eau »<sup>9</sup>.*

## **2. – Application à l'espèce**

La société requérante et le syndicat intervenant soutenaient que le pouvoir conféré à la CDR, par les dispositions contestées, de mettre un terme aux conventions conclues entre une messagerie de presse et un dépositaire de presse porte une atteinte excessive à la liberté contractuelle.

Le Premier ministre faisait valoir que les dispositions contestées ont pour objectif de garantir le pluralisme de la presse à travers l'impartialité de sa distribution. Cette garantie du pluralisme justifierait le choix du législateur de confier la maîtrise de la distribution aux éditeurs et à leurs représentants. En outre, ce choix est guidé par des impératifs économiques. C'est pour faire face à une « baisse sévère » des ventes de presse au numéro que la loi de 2011 a prévu que soient réalisées des « mutations » de dépositaires centraux de presse, afin de

---

<sup>9</sup> Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS (Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales)*, cons. 8 et 9..

préservé « *l'équilibre économique du système de distribution de la presse à tous les niveaux* »<sup>10</sup>.

Dans le même sens, le CSMP, partie en défense à la QPC, soutenait que l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme de la presse implique que les éditeurs de presse contrôlent l'ensemble de la chaîne de distribution de la presse, ce qui justifierait qu'ils exercent le contrôle des messageries de presse (sous la forme d'une participation majoritaire) et qu'ils composent exclusivement la CDR, laquelle délivre l'agrément des dépositaires centraux.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 2011, l'agrément nécessaire aux dépositaires pour pouvoir contracter avec les messageries de presse était délivré par le CSMP, sur avis consultatif de la COV. Toutefois, une fois l'agrément délivré (*intuitu personae*), aucune disposition ne permettait de forcer le dépositaire à voir sa zone de chalandise modifiée ou transférée à un autre dépositaire. Tout au plus était-il possible, pour les messageries de presse, dans le cadre de leur relation contractuelle avec les dépositaires, de mettre un terme au contrat en le résiliant unilatéralement (mais le cas échéant en accordant en contrepartie des indemnités).

Désormais, la CDR, qui dispose du pouvoir décisionnel en matière d'agrément des dépositaires, peut également procéder à des mutations entre dépositaires, avec ou sans modification des zones de chalandise. En permettant à un tiers au contrat conclu entre une messagerie de presse et un dépositaire de pouvoir, par ses décisions, mettre un terme à ce contrat, les dispositions contestées devaient être analysées comme portant atteinte aux conventions légalement conclues entre les messageries de presse et les dépositaires centraux de presse.

La question principale posée au Conseil constitutionnel dans la décision commentée était celle de savoir si cette atteinte est excessive au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé la singularité du système de distribution de la presse dans lequel s'inscrivent les dispositions contestées : « *qu'afin d'assurer une distribution libre et impartiale de la presse au numéro, la loi du 2 avril 1947 a instauré, pour les entreprises de presse ne souhaitant pas assurer elles-mêmes la distribution de leurs publications, un système coopératif de distribution des journaux et publications périodiques ; que, dans ce cadre, 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 loi du 2 avril 1947 ; que*

---

<sup>10</sup> M. Pierre-Christophe Baguet, *Rapport sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à la régulation du système de distribution de la presse*, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, n° 3601, 29 juin 2011.

*ces sociétés concluent des contrats avec les dépositaires centraux de presse afin d'assurer l'acheminement des journaux et publications périodiques vers les points de vente au public ; que le contrôle et la régulation du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau sont confiés au conseil supérieur des messageries de presse, personne morale de droit privé, ainsi qu'à l'autorité de régulation de la distribution de la presse, autorité administrative indépendante » (cons. 6).*

Il a ensuite pris en considération les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2011, à l'origine des dispositions contestées, lesquels faisaient apparaître qu'au fil des restructurations successives, le nombre de dépositaires de presse n'a cessé de diminuer. Il est passé de 2 840 en 1987 à 700 en 1995 puis 150 en 2011<sup>11</sup>. Comme le soulignait le rapport devant l'Assemblée nationale, la préservation des équilibres économiques repose sur une logique de mutualisation des charges, laquelle justifierait le monopole des éditeurs sur la gestion de l'ensemble du réseau de distribution<sup>12</sup>. La préservation des équilibres financiers apparaissait donc bien comme un motif justifiant les dispositions contestées et susceptible d'être rattaché à l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale<sup>13</sup>. Le Conseil constitutionnel a donc relevé qu'en adoptant les dispositions contestées du 6° de l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947, « le législateur a, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2011, entendu préserver les équilibres économiques du système de distribution de la presse ; que, dans la mesure où ce système concourt à garantir le pluralisme et l'indépendance des quotidiens d'information politique et générale, le législateur a ainsi poursuivi un objectif de valeur constitutionnelle » (cons. 7).

Il a, enfin, recherché si les atteintes portées à la liberté contractuelle par les dispositions contestées étaient manifestement disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, en menant un raisonnement en deux temps.

Il a d'abord considéré que l'exercice par la CDR de son pouvoir de retrait d'un agrément ou de modification de la zone de chalandise d'un dépositaire central de presse était entouré de certaines garanties : « *les conditions dans lesquelles cette commission se voit déléguer ce pouvoir par le conseil supérieur des messageries*

---

<sup>11</sup> M. David Assouline, *Rapport sur la proposition de loi relative à la régulation du système de distribution de la presse*, Sénat, n° 474, 27 avril 2011.

<sup>12</sup> Rapport n° 3601 de M. Pierre-Christophe Baguet précité.

<sup>13</sup> Sur cet objectif, voir en particulier les décisions n°s 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 38 ; décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, *Loi portant réforme du régime juridique de la presse*, cons. 20, et, plus récemment, la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 16 à 18.

*de presse sont fixées par le règlement intérieur de ce conseil* », « *cette commission est tenue de se prononcer selon des critères objectifs et non discriminatoires définis dans un cahier des charges* » (cons. 8). Il a également rappelé « *qu'il était loisible au législateur de prévoir les conditions dans lesquelles un organisme indépendant composé d'éditeurs, tiers au contrat conclu entre une société de messagerie de presse et un dépositaire central de presse, peut prendre des décisions aboutissant à la résiliation de ce contrat, afin de mettre en œuvre l'objectif de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale* » (cons. 9).

Toutefois, il a considéré que les garanties encadrant les conditions dans lesquelles la CDR procède au retrait d'agrément ou à la modification de la zone de chalandise étaient insuffisantes au regard de l'atteinte à la liberté contractuelle résultant des dispositions contestées : « *Considérant, toutefois, que les décisions de retrait d'agrément d'un dépositaire et de modification de la zone de chalandise prises par la commission spécialisée composée d'éditeurs, qui ne sont subordonnées à aucune condition tenant à l'exécution ou à l'équilibre du contrat, ne font l'objet d'aucune procédure d'examen contradictoire ; que la commission n'est pas tenue de motiver sa décision ; qu'ainsi, le législateur a insuffisamment encadré les conditions dans lesquelles la décision d'un tiers au contrat conclu entre une société de messagerie de presse et un dépositaire central de presse peut conduire à la résiliation de ce contrat* ». Il en a déduit qu'il en résultait une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté contractuelle. Par conséquent, il a jugé que les dispositions contestées devaient être déclarées contraires à la Constitution (cons. 10).

Le Conseil constitutionnel a ensuite déterminé les effets dans le temps de cette déclaration d'inconstitutionnalité. Après avoir rappelé les dispositions du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution et son considérant de principe suivant lequel « *si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration* » (cons. 11), il a jugé que « *l'abrogation immédiate des mots* » , des nominations et des mutations de dépositaires centraux de presse, avec ou sans modification de la zone de chalandise » figurant au 6° de l'article 18-6 de la loi du 2 avril 1947 aurait pour effet de faire disparaître des dispositions contribuant à la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des

*quotidiens d'information politique et générale ; que, par suite, afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, il y a lieu de reporter au 31 décembre 2016 la date de cette abrogation » (cons. 12).*