

Grosses délivrées
aux parties le :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COUR D'APPEL DE PARIS

Pôle 5 - Chambre 7

ARRÊT DU 16 MAI 2019

(n° 11, 22 pages)

Numéro d'inscription au répertoire général : **18/06552 - N° Portalis 35L7-V-B7C-B5MFM**

Décision déferée à la cour : **décision du Conseil supérieur des messageries de la presse n° 2018-01 du 20 février 2018 rendue exécutoire par délibération de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse n° 2018-02 du 2 mars 2018**

REQUÉRANTS :

LE SYNDICAT DE L'ASSOCIATION DES ÉDITEURS DE PRESSE

pris en la personne de son président
ayant son siège 6, rue Faidherbe
94160 SAINT-MANDÉ

LA SOCIÉTÉ PRESSE NON STOP S.A.S.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de PARIS sous le n° 450 482 872
ayant son siège 157, boulevard Macdonald
75019 PARIS

LA SOCIÉTÉ PREMIÈRE MÉDIA S.A.R.L.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de PARIS sous le n° 820 201 689
ayant son siège 105, rue Lafayette
75010 PARIS

LA SOCIÉTÉ ÉDITIONS MGMP S.A.S.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de NANTERRE sous le n° 830 406 690
ayant son siège 22, rue Pasteur
92380 GARCHES

LA SOCIÉTÉ ELLEVA MÉDIA S.A.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de PARIS sous le n° 802 250 316
ayant son siège 58, avenue des Ternes
75017 PARIS

LA SOCIÉTÉ STARDUST ÉDITIONS S.A.R.L.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de MARSEILLE sous le n° 449 219 443
ayant son siège 29, rue Henri Thasso
13002 MARSEILLE

LA SOCIÉTÉ ESPRIT YOGA ÉDITIONS S.A.R.L.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de PARIS sous le n° 530 768 753
ayant son siège 192, rue Cardinet
75017 PARIS

LA SOCIÉTÉ GRANDS MALADES ÉDITIONS – GM ÉDITIONS S.A.R.L.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de PARIS sous le n° 435 205 364
ayant son siège 39, rue Santos-Dumont
75015 PARIS

LA SOCIÉTÉ 2B2M S.A.S.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de PARIS sous le n° 502 705 106
ayant son siège 5, passage du Chantier
75012 PARIS

LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE DE LOISIRS S.A.

prise en la personne de son représentant légal
inscrite au RCS de TOURS sous le n° 392 238 440
ayant son siège 5, rue de Nouans
37460 VILLELOIN-COULANGÉ

Élisant tous domicile au cabinet GRV Associés
22, rue d'Astorg
75008 PARIS

Représentés par Me Marie-Catherine VIGNES, de la SCP GRV ASSOCIES, avocat au
barreau de PARIS, toque : L0010
assistés de Me Virginie REBEYROTTE, avocat au barreau de PARIS, toque : L 0003

PARTIE INTERVENANTE FORCÉE :

La société PRESSTALIS S.A.S.

prise en la personne de son gérant
inscrite au RCS de PARIS sous le n° B 529 326 050
30, rue Raoul Wallenberg
75019 PARIS

Représentée par Me Frédéric DEREUX, de l'AARPI GOWLING WLG, avocat au barreau
de PARIS, toque : P0127

EN PRÉSENCE DE :

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES MESSAGERIES DE PRESSE

pris en la personne de son président
99, boulevard Malesherbes
75008 PARIS

Représenté par Me Rémi SERMIER, de la SELEURL RÉMI SERMIER, avocat au barreau
de PARIS, toque : P0298

L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
prise en la personne de son représentant légal
66, rue de Bellechasse
75007 PARIS

Représentée par Me Audrey HINOUX, avocat au barreau de PARIS, toque : D0049
assistée de Me Liliana ESKENAZI, de l'AARPI FRÉGET-TASSO DE PANAFIEU, avocat
au barreau de PARIS, toque : L0261 et de Me Garance YVONNET, du cabinet VEIL
JOURDE, avocat au barreau de Paris, toque : T 06

COMPOSITION DE LA COUR :

L'affaire a été débattue le 19 mars 2019, en audience publique, devant la cour
composée de :

- Mme Valérie MICHEL-AMSELLEM, présidente de chambre, présidente
- M. Philippe MOLLARD, président de chambre
- Mme Sylvie TRÉARD, conseillère

qui en ont délibéré

GREFFIER, lors des débats : Mme Véronique COUVET

MINISTÈRE PUBLIC : l'affaire a été communiquée au parquet général

ARRÊT :

- contradictoire

- rendu par mise à disposition au greffe de la cour, les parties en ayant été
préalablement avisées dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 450 du code
de procédure civile.

- signé par M. Philippe MOLLARD, président de chambre, signant au lieu et place
de la présidente empêchée, et par Mme Véronique COUVET, greffière à qui la minute du
présent arrêt a été remise par le magistrat signataire.

* * * * *

SOMMAIRE

<u>FAITS ET PROCÉDURE</u>	<u>5</u>
<u>Le secteur de la distribution de la presse et son cadre réglementaire.</u>	<u>6</u>
<u>Le contexte du litige : les difficultés de la société Presstalis.</u>	<u>7</u>
<u>Les mesures adoptées par le CSMP le 20 février 2018.</u>	<u>8</u>
<u>Le recours formé contre la décision exécutoire du CSMP n° 2018-01.</u>	<u>8</u>
<u>L'intervention forcée de la société Presstalis.</u>	<u>9</u>
<u>MOTIVATION</u>	<u>9</u>
<u>Sur le non-respect allégué des règles de droit.</u>	<u>12</u>
<i>S'agissant de la méconnaissance du droit des contrats.</i>	<u>12</u>
<i>S'agissant de la méconnaissance du droit des sociétés, du droit des procédures collectives et du droit commercial.</i>	<u>14</u>
<i>S'agissant de la méconnaissance du droit de la concurrence et des principes à valeur constitutionnelle.</i>	<u>16</u>
<u>Sur la violation alléguée du principe d'adéquation et de proportionnalité.</u> . . .	<u>18</u>
<u>Sur les dépens et la demande au titre de l'article 700 du code de procédure civile</u>	<u>21</u>

*
* *

Vu la décision du Conseil supérieur des messageries de presse n° 2018-01 du 20 février 2018 relative à la prolongation exceptionnelle de six mois des délais de préavis définis par la décision exécutoire n° 2012-01, laquelle fixe la durée 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 messageries de presse dont ils sont associés ;

Vu la délibération de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse n° 2018-02 du 2 mars 2018 relative aux décisions du Conseil supérieur des messageries de presse n° 2018-01, n° 2018-02 et n° 2018-03, rendant exécutoires ces trois décisions ;

Vu la déclaration de recours formée contre la décision n° 2018-01 précitée, déposée au greffe de la cour le 3 avril 2018 par le Syndicat de l'association des éditeurs de presse et les sociétés Presse non stop, Première média, Financière de loisirs, Editions MGMP, Elleva media, Stardust éditions, Esprit yoga éditions, Grands malades éditions – GM éditions et 2B2M, ainsi que leur mémoire en réplique déposé au greffe de la cour le 7 septembre 2018 ;

Vu les observations de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse déposées au greffe de la cour le 18 juillet 2018 ;

Vu l'arrêt avant dire droit du 15 novembre 2018, par lequel la cour d'appel a ordonné la réouverture des débats et invité le Syndicat de l'association des éditeurs de presse et les sociétés Presse non stop, Première média, Financière de loisirs, Editions MGMP, Elleva média, Stardust éditions, Esprit yoga éditions, Grands malades éditions – GM éditions et 2B2M à mettre en cause la société Presstalis et à lui communiquer l'intégralité des pièces, conclusions et observations versées au dossier ;

Vu l'assignation en intervention forcée de la société Presstalis du 5 décembre 2018 délivrée conformément à la demande de la cour ;

Vu le mémoire de la société Presstalis déposé au greffe de la cour le 25 janvier 2019 ;

Vu les dernières observations du Conseil supérieur des messageries de presse déposées au greffe de la cour le 12 mars 2019 ;

Le Ministère public ayant reçu toutes les pièces de la procédure ;

Après avoir entendu à l'audience du 19 mars 2019, les conseils respectifs du Syndicat de l'association des éditeurs de presse et des sociétés Presse non stop, Première média, Financière de loisirs, Editions MGMP, Elleva média, Stardust éditions, Esprit yoga éditions, Grands malades éditions – GM éditions et 2B2M, du Conseil supérieur des messageries de presse et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, les requérants ayant pu répliquer.

*
* *

FAITS ET PROCÉDURE

1. Le 20 février 2018, le Conseil supérieur des messageries de presse (ci-après le « CSMP ») a pris trois séries de mesures rendues exécutoires par l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ci-après l'« ARDP »). Avant d'en examiner le contenu, il convient de les replacer dans le contexte dans lequel elles ont été prises.

Le secteur de la distribution de la presse et son cadre réglementaire

2. La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, a organisé la distribution de la presse au numéro afin de garantir l'information pluraliste du public. Ce texte, tel qu'amendé par la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, puis par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, est usuellement désigné sous le nom de « loi Bichet », y compris dans le présent arrêt.

3. Le régime institué par cette loi repose sur trois principes fondamentaux :

- la liberté de la diffusion de la presse, qui permet à tout éditeur d'assurer lui-même la distribution de ses propres titres ;
- l'attribution aux sociétés coopératives de messagerie de presse d'un monopole de la distribution groupée de la presse, ce qui a pour conséquence d'obliger un éditeur renonçant à diffuser seul ses publications à adhérer à une coopérative constituée entre des éditeurs ;
- l'obligation pour les acteurs de la distribution de traiter de manière égale et impartiale tous les titres, quels que soient leur orientation ou leur tirage.

4. La distribution de la presse au numéro (la vente par abonnement n'étant pas concernée par le litige) est organisée en trois niveaux :

- niveau 1 : les messageries de presse, qui sont détenues par des sociétés coopératives de presse et dont le rôle est de réceptionner, trier et répartir les titres de presse de leurs adhérents ;
- niveau 2 : les dépositaires, qui assurent, en qualité de grossistes répartiteurs, la répartition des journaux auprès des diffuseurs ;
- niveau 3 : les diffuseurs de presse, c'est-à-dire les détaillants qui assurent la vente de la presse auprès du consommateur final.

5. En vertu des contrats qui lient les différents acteurs de la distribution de la presse, l'éditeur reste propriétaire de ses titres jusqu'à la vente au lecteur, et chaque échelon intervient en qualité de mandataire ou de commissionnaire du croire de l'échelon supérieur. Il est ainsi garant de la restitution des invendus et du versement de la recette des titres, diminuée de sa commission.

6. La présente affaire se situe au niveau 1 de la distribution.

7. Deux messageries de presse se partagent le marché : la société Presstalis et la société MLP.

8. La société Presstalis, qui, jusqu'en décembre 2009, était dénommée Nouvelles messageries de la presse parisienne, est une société commerciale de messagerie de presse, dont le capital est détenu par deux sociétés coopératives (les sociétés Coopérative de distribution des magazines et Coopérative de distribution des quotidiens). Elle détient 75 % des parts de marché de la distribution au numéro et assure seule la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale et près de 60 %, en valeur, de la presse magazine en France.

9. La société MLP, dont le capital est détenu par la société coopérative Messageries lyonnaises de presse, qui regroupe un peu plus de 50 % des éditeurs de magazines, assure le transport de 50 % des titres à destination des dépositaires régionaux. Elle est la seule concurrente de la société Presstalis.

10. S'agissant du système de distribution de la presse, il convient de préciser que, jusqu'en 2011, il était autorégulé, sous l'autorité du CSMP, composé de représentants du secteur.
11. Un nouveau système de régulation, reposant sur deux organismes, a été instauré à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 précitée, portant modification de la loi Bichet : le CSMP, chargé « *d'assurer le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau* », et l'ARDP, qui rend exécutoires les décisions de portée générale prises par le CSMP et arbitre les différends.
12. Ainsi, en application de l'article 17 de la loi Bichet, l'ARDP et le CSMP sont habilités à prendre toute mesure d'intérêt général en matière de distribution de la presse. Ensemble, 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.
13. L'article 18-7 de cette loi précise que, lorsque le CSMP envisage d'adopter des mesures ayant une incidence importante sur le marché de la distribution de la presse, il rend publiques les mesures envisagées dans un délai raisonnable avant leur adoption et recueille, dans le cadre d'une consultation publique d'une durée maximale d'un mois, les observations qui sont faites à leur sujet.

Le contexte du litige : les difficultés de la société Presstalis

14. Depuis les années 2011-2012, au moins, la société Presstalis rencontre des difficultés économiques importantes en raison, notamment, de la baisse constante de la vente de la presse au numéro, liée au développement de la diffusion sur les supports numériques. Elle a fait l'objet, en 2011, d'un premier plan de sauvetage grâce à un accord entre ses actionnaires et l'État.
15. En dépit de ce plan, elle a rencontré à nouveau, en 2017, d'importantes difficultés financières et une dégradation brutale de sa situation. Par suite, une procédure de conciliation a été ouverte, le 4 décembre 2017, par le président du tribunal de commerce de Paris, à laquelle s'est joint le Comité interministériel de restructuration industrielle. À son issue, un protocole de conciliation a été conclu, le 8 mars 2018, entre la société Presstalis, ses actionnaires, la banque BRED et l'État, aux termes duquel, notamment, celui-ci s'est engagé à apporter à la société Presstalis 90 millions d'euros sous forme de prêts du Fonds de développement économique et social (ci-après le « FDES »). Ce protocole a été homologué par jugement du tribunal de commerce de Paris en date du 14 mars 2018.
16. Parallèlement, après le dépôt le 19 décembre 2017 d'un rapport de sa commission de suivi de la situation économique et financière des messageries (ci-après la « CSSEFM »), le CSMP a, le 25 janvier 2018, mis en ligne sur son site internet des projets de mesures visant à rétablir la situation économique de la société Presstalis, qu'elle a soumis à une consultation publique.
17. Après avoir recueilli les observations des acteurs de la filière, dont celles des parties requérantes, le CSMP a soumis au vote de son assemblée trois décisions datées du 20 février 2018 qui seront détaillées aux paragraphes 20 à 24 ci-dessous.
18. Il convient de signaler que ce contexte de crise a conduit le ministre de l'économie et des finances et le ministre de la culture à engager une réflexion approfondie sur l'adaptation des principes sur lesquels est fondé le système de distribution de la presse depuis la loi Bichet. C'est à l'issue des travaux notamment menés par MM. Rameix, Schwartz et Terrailot, qu'un rapport a été déposé en juin 2018, portant dix propositions pour moderniser la distribution de la presse, parmi lesquelles, notamment, la fin de l'autorégulation du secteur par la création d'une nouvelle autorité fusionnant ARDP et CSMP, dédiée à la presse, ou par l'intégration des missions de régulation de la distribution de la presse au bénéfice de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ou encore le

remplacement de l'obligation du statut coopératif des entreprises de distribution de la presse par l'instauration d'un « *droit à être distribué* » dans des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires.

Les mesures adoptées par le CSMP le 20 février 2018

19. Le 2 mars 2018, l'ARDP a rendu exécutoires les trois décisions du CSMP du 20 février 2018 précitées.
20. La décision du CSMP n° 2018-01 relative à la prolongation exceptionnelle de six mois des délais de préavis définis par la décision exécutoire n° 2012-01 prévoit une prolongation de six mois des délais de préavis applicables lorsque un éditeur souhaite retirer à une messagerie de presse la distribution de l'un de ses titres ou lorsqu'il décide de se retirer d'une société coopérative de messagerie de presse dont il est associé. Cette prolongation est applicable aux préavis en cours, ainsi qu'à tous les préavis notifiés avant le 1^{er} août 2018.
21. La décision du CSMP n° 2018-02 instituant une contribution exceptionnelle des éditeurs pour le financement des mesures de redressement du système collectif de distribution de la presse, impose à chacune des deux messageries de presse du secteur, les sociétés Presstalis et MLP, dans les trois mois suivant la date à laquelle la décision aura été rendue exécutoire par l'ARDP, de faire approuver par son conseil d'administration un programme pluriannuel de redressement qui devra comporter des plans d'économie et des mesures de restructuration nécessaires à l'amélioration de ses conditions d'exploitation, des mesures de reconstitution de ses capitaux propres, ainsi que des mesures de reconstitution des fonds détenus pour le compte des éditeurs qui lui confient la distribution de leurs titres.
22. Par ailleurs cette décision impose aux adhérents de chaque coopérative le versement d'une « *contribution exceptionnelle* », prélevée mensuellement, dont le taux est fixé à 2,25 % des ventes en montant fort, pour les titres distribués par la société Presstalis, et à 1 % des ventes en montant fort, pour les titres distribués par la société MLP.
23. Il convient de préciser que le « *montant fort* » correspond au prix de vente facial d'un titre de presse — il s'agit du prix que paye l'acheteur — cependant que le « *montant net* » correspond au prix de vente du titre de presse après déduction des commissions perçues par les agents de vente.
24. La décision du CSMP n° 2018-03 relative aux conditions de règlement par les messageries de presse aux éditeurs de presse des recettes de vente des titres distribués, aménage les conditions de règlement par les messageries aux éditeurs de presse des recettes de vente des titres distribués, en particulier les acomptes, en vue de limiter l'éventualité de problèmes de trésorerie qui pourraient affecter leurs conditions d'exploitation.
25. Par une délibération de l'ARDP n° 2018-02 du 2 mars 2018 relative aux décisions n° 2018-01, n° 2018-02 et n° 2018-03 (ci-après la « *délibération n° 2018-02* »), ces trois décisions ont été rendues exécutoires, sans modification pour la première, avec réformation partielle pour la deuxième et la troisième.
26. La décision du CSMP n° 2018-01 du 20 février 2018, rendue exécutoire par la délibération n° 2018-02 (ci-après la « *décision exécutoire du CSMP n° 2018-01* » ou la « *décision attaquée* »), fait l'objet du présent recours.

Le recours formé contre la décision exécutoire du CSMP n° 2018-01

27. Le Syndicat de l'association des éditeurs de presse regroupe soixante éditeurs de presse, correspondant à 240 publications. Aux termes de ses statuts, il « *a mission de procéder à*

l'étude, à la représentation et à la défense des intérêts professionnels, économiques, déontologiques, matériels et moraux des éditeurs de presse. Le Syndicat est habilité à ester en justice. Pour réaliser son objet, le Syndicat se voit reconnaître par ses membres les moyens d'action les plus étendus ».

28. Par leur recours, le **Syndicat de l'association des éditeurs de presse et les sociétés Presse non stop, Première média, Financière de loisirs, Editions MGMP, Elleva media, Stardust éditions, Esprit yoga éditions, Grands malades éditions – GM éditions et 2B2M** (ci-après, ensemble, les « éditeurs requérants ») demandent à la cour de :

- annuler la décision exécutoire du CSMP n° 2018-01 en ce que la mesure ordonnée est inadéquate et disproportionnée au regard de ce qui est nécessaire pour la sauvegarde des intérêts confiés au CSMP et à l'ARDP ;
- condamner le CSMP à verser à chacun des requérants la somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile.

L'intervention forcée de la société Presstalis

29. Par arrêt du 15 novembre 2018, la cour d'appel a ordonné la réouverture des débats et invité les éditeurs requérants à assigner la société Presstalis en interventions forcées, ce qui a été effectué par acte du 5 décembre 2018.

30. Par mémoire du 25 janvier 2019, la **société Presstalis** demande à la cour de rejeter cette demande d'annulation et de condamner les éditeurs requérants à lui payer la somme de 10 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile, outre le paiement des dépens.

31. Le **CSMP** et l'**ARDP** demandent à la cour de rejeter ce recours.

*
* *

MOTIVATION

32. La mesure prévue par la décision exécutoire du CSMP n° 2018-01 consiste, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, en un allongement exceptionnel de six mois du délai de préavis défini par la décision du CSMP n° 2012-01 du 21 février 2012 fixant la durée 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 messageries de presse dont ils sont associés, rendue exécutoire par la délibération de l'ARDP n° 2013-03 du 16 mars 2012. Cette mesure, qui ne concerne que les préavis en cours à la date de la décision attaquée, s'appliquait jusqu'au 1^{er} août 2018. Elle a donc déjà produit tous ses effets.

33. Il convient de préciser que, jusqu'en 2012, ce délai de préavis était de trois mois et que, par sa décision n° 2012-01 précitée, le CSMP en a augmenté la durée, la modulant sur une période allant de trois à douze mois, en fonction, d'une part, de l'ancienneté de l'adhésion de la société éditeur de presse à la société coopérative, d'autre part, du nombre annuel moyen total d'exemplaires mis en distribution par la société coopérative pour l'ensemble des titres de l'éditeur.

34. Aux termes de l'article 1^{er} de la décision n° 2012-01 :

« I. Tout éditeur d'un journal ou d'une publication périodique qui entend mettre fin, pour un ou plusieurs de ses titres, aux prestations de groupage et de distribution assurées par une société coopérative de messageries de presse ou par une entreprise commerciale visée à l'article 4 de la loi n° 47 585 du 2 avril 1947, doit notifier sa décision en respectant, pour chaque titre, un délai de préavis dont la durée, fonction (i) de la période pendant laquelle ces prestations ont été antérieurement réalisées pour ce titre par la société coopérative ou par l'entreprise commerciale concernée et (ii) du nombre annuel moyen d'exemplaires de ce titre mis en distribution au cours des trois précédentes années calendaires par l'intermédiaire de la société coopérative ou de l'entreprise commerciale, est fixée comme suit :

Durée pendant laquelle les prestations de groupage et de distribution du titre ont été effectués antérieurement	nombre annuel moyen d'exemplaires mis en distribution au cours des 3 précédentes années calendaires		
	(a) supérieure ou égal à 500.000	(b) inférieur à 500.000 et supérieur ou égal à 200.000	(c) inférieur à 200.000
moins de 3 ans	3 mois		
moins de 4 ans	4 mois		
moins de 5 ans	5 mois		
moins de 6 ans	6 mois		
moins de 7 ans	7 mois		6 mois
moins de 8 ans	8 mois		
moins de 9 ans	9 mois		
moins de 15 ans	10 mois	9 mois	
15 ans et au-delà	12 mois		

Lorsqu'un éditeur a confié à une société coopérative de messageries de presse ou à une entreprise commerciale l'exécution de prestations de groupage et de distribution pour plusieurs titres, les délais de préavis définis dans la colonne (b) ci dessus ne sont applicables que si le nombre annuel moyen total d'exemplaires mis en distribution pour l'ensemble de ces titres, calculé sur les trois précédentes années calendaires, est inférieur ou égal à 500.000 et supérieur à 200.000 et les délais de préavis définis dans la colonne (c) ci dessus ne sont applicables que si le nombre annuel moyen total d'exemplaires mis en distribution pour l'ensemble de ces titres, calculé sur les trois précédentes années calendaires, est inférieur ou égal à 200.000 par an.

II. Par dérogation aux dispositions du I, le délai de préavis est de 3 mois pour tout éditeur qui, à la date de notification de sa décision de mettre fin aux prestations de groupage et de distribution, fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

III. Tout éditeur qui s'est conformé aux délais de préavis définis ci dessus, obtient la réduction proportionnelle de sa participation au capital de la société coopérative de messageries de presse dont relève le contrat de groupage et de distribution, dans les trois mois suivant la date d'expiration du délai de préavis ».

35. Aux termes de l'article 2 de la décision du CSMP n° 2012-01 :

« I- Tout éditeur d'un journal ou d'une publication périodique qui entend se retirer d'une société coopérative de messageries de presse doit notifier sa décision en respectant un délai de préavis dont la durée, fonction (i) de l'ancienneté de son appartenance à la société coopérative et (ii) du nombre annuel moyen total d'exemplaires mis en distribution par la société coopérative pour l'ensemble des titres de l'éditeur, calculé sur les trois précédentes années calendaires, est fixée comme suit :

Ancienneté d'appartenance à la société coopérative	nombre annuel moyen d'exemplaires mis en distribution au cours des 3 précédentes années calendaires		
	(a) supérieure ou égal à 500.000	(b) inférieur à 500.000 et supérieur ou égal à 200.000	(c) inférieur à 200.000
moins de 3 ans	3 mois		
moins de 4 ans	4 mois		
moins de 5 ans	5 mois		
moins de 6 ans	6 mois		
moins de 7 ans	7 mois		6 mois
moins de 8 ans	8 mois		
moins de 9 ans	9 mois		
moins de 15 ans	10 mois	9 mois	
15 ans et au-delà	12 mois		

36. Il est également prévu au même article que :

« II. Par dérogation aux dispositions du I, le délai de préavis est de 3 mois pour tout éditeur qui, à la date à laquelle il notifie sa décision de retrait, fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire. »

37. Il y a lieu de préciser que tout éditeur d'un journal ou d'une publication périodique peut convenir avec une société coopérative de messageries de presse ou une entreprise commerciale visée à l'article 4 de la loi Bichet de délais de préavis d'une durée supérieure à ceux définis par les articles 1^{er} et 2 de la décision du CSMP n° 2012-01 précitée.

38. L'ARDP a considéré, dans sa délibération n° 2012-03 relative à la décision du CSMP n° 2012-01, que ce système était de nature à contribuer à un meilleur équilibre économique du système collectif de distribution et à éviter les conséquences déstabilisantes d'une rupture brutale des liens entre éditeurs et messageries.

39. Dans sa délibération n° 2018-02 rendant la décision du CSMP n° 2018-01 exécutoire, et après avoir rappelé la crise structurelle de la filière, la situation financière *« profondément dégradée de la société Presstalis »* et le risque d'affectation inéluctable des sociétés du groupe MLP en cas de cessation d'activité de la société Presstalis, l'ARDP a relevé qu' *« un risque systémique grave et immédiat pèse sur l'ensemble du système de distribution de la presse ; que ce risque est de nature à provoquer l'interruption de la distribution, fragilisant de manière radicale non seulement les deux messageries, mais également les éditeurs, les dépositaires et les diffuseurs en mettant en question l'existence des plus fragiles d'entre eux »* (délibération n° 2018-02, paragraphe 5).

40. S'agissant précisément de l'allongement du délai de préavis, l'ARDP a retenu qu'au regard de la gravité de la situation et compte tenu de l'ampleur des préavis en cours, qui représente la perte de plusieurs centaines de millions d'euros pour le second semestre 2018, la décision de prolonger de six mois, de manière exceptionnelle, les délais des préavis en cours à la date de la publication de la décision et à venir jusqu'au 1^{er} août 2018, apparaît comme « *une mesure conservatoire et provisoire nécessaire à la stabilisation de la filière* » (délibération n° 2018-02, paragraphe 7).

Sur le non-respect allégué des règles de droit

41. **Les éditeurs requérants** font valoir que la mesure porte une atteinte caractérisée au droit des contrats, au droit des sociétés, au droit des procédures collective ainsi qu'au droit commercial, ces atteintes étant, selon eux, disproportionnées au regard des objectifs poursuivis par le CSMP.

42. **La société Presstalis et le CSMP** rappellent, à titre liminaire, que, dans le cadre d'un recours en annulation formé contre la décision d'une autorité administrative indépendante, le juge s'en tient au contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation. Ils relèvent que le juge saisi d'un tel recours n'a pas pour mission de se substituer à ladite autorité dans l'instruction du dossier. Ils font valoir que la décision exécutoire du CSMP n° 2018-01 entre dans les missions des autorités de régulation, notamment celle de sauvegarder la liberté de la diffusion de la presse conformément à l'article 17 de la loi Bichet, laquelle l'autorise à prendre toutes mesures d'intérêt général dès lors que l'atteinte à d'autres droits qui en résulterait est proportionnée à l'objectif recherché. Ils en déduisent que l'adoption de cette décision ne procède d'aucune erreur manifeste d'appréciation et n'est manifestement pas disproportionnée, compte tenu de son caractère temporaire.

43. La société Presstalis ajoute que l'objectif de la décision attaquée est d'assurer la continuité de la distribution de la presse et la liberté de sa distribution, dans un contexte de crise, et non de protéger ses intérêts particuliers, contrairement à ce que soutiennent les éditeurs requérants.

S'agissant de la méconnaissance du droit des contrats

44. **Les éditeurs requérants** soutiennent, en premier lieu, que, contrairement à ce qu'énonce l'ARDP dans sa délibération n° 2018-02, la mesure litigieuse est manifestement rétroactive, puisqu'elle doit s'appliquer aux préavis qui ont d'ores et déjà été notifiés au jour de la publication de la décision attaquée. Selon eux, la rétroactivité de la mesure constitue une violation du principe de survie de la loi ancienne pour régir l'exécution des contrats en cours au jour la modification de celle-ci.

45. Ils font valoir, en second lieu, que la mesure en cause prive les éditeurs du droit de mettre un terme à leur relation contractuelle avec la société Presstalis et du droit de sanctionner la méconnaissance de ses engagements contractuels. Ils contestent également les coûts insupportables pour les petits éditeurs qu'induirait cet allongement des délais.

46. **La société Presstalis** fait valoir que le principe de non-rétroactivité ne s'oppose pas à l'application immédiate d'une disposition à une situation juridique en cours, dès lors qu'elle n'est pas définitivement constituée. Elle en déduit que la prolongation de la durée de préavis prévue par la décision attaquée, en ce qu'elle s'applique aux préavis en cours au 2 mars 2018, dont les effets n'ont pas été définitivement constitués, n'est pas une mesure rétroactive.

47. Elle ajoute que cette décision n'affecte pas le droit des éditeurs de mettre à tout moment un terme à leur relation contractuelle avec elle, mais prolonge uniquement, de manière temporaire, la durée du préavis à l'expiration duquel la résiliation sera effective.

48. **Le CSMP** observe que la décision n'a pas de caractère rétroactif, puisqu'ainsi que l'indiquait son président dans son rapport à l'ARDP, « *lorsqu'une décision s'applique immédiatement à des situations en cours de constitution ou aux effets futurs de situations déjà constituées, elle ne peut être regardée comme étant rétroactive* ». Il ajoute que cette analyse a été validée par la présente cour (CA Paris, 29 janvier 2015, RG n° 2013/23075) et confirmée par la Cour de cassation (Com., 13 septembre 2017, n° 15-15.872).

49. **L'ARDP** rappelle que le législateur, ainsi que toute autorité dûment habilitée, peut porter atteinte aux contrats légalement conclus à condition que cette atteinte soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Elle estime que la décision attaquée répond à cette condition, puisqu'elle a été prise en vue d'assurer la sauvegarde de tout le système de distribution de la presse, nécessaire à l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme de l'information.

50. Sur l'atteinte prétendument portée au droit de rupture du contrat, le CSMP et l'ARDP soutiennent que ce moyen est dépourvu de fondement, puisque la mesure contestée ne fait que prolonger le délai de préavis que doivent respecter les éditeurs de presse s'ils veulent mettre fin au contrat les liant à la société Presstalis, sans pour autant les empêcher d'y procéder.

51. La cour rappelle que la décision exécutoire du CSMP n° 2018-01 a été applicable à compter du 2 mars 2018.

52. En tant qu'elle a eu pour effet de prolonger la durée des préavis en cours à la date à laquelle elle est devenue exécutoire, cette décision s'est appliquée à des situations juridiques déjà constituées par les notifications des retraits ayant fait courir lesdits préavis. Dès lors, contrairement à ce qu'indique le paragraphe 7 de la délibération n° 2018-02, elle a bien un caractère rétroactif.

53. Cette mesure ne respecte donc pas le principe général de non-rétroactivité des dispositions légales et réglementaires nouvelles aux contrats en cours.

54. Toutefois, la mission confiée par le législateur aux autorités de régulation de la presse, consistant à veiller au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution en garantissant le respect du principe de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse, implique qu'elles puissent imposer aux acteurs du secteur concerné, pour des motifs d'intérêt général et d'équilibre économique, des mesures ayant une incidence sur le contenu des contrats en cours, ou leur exécution, et restreignant la liberté contractuelle.

55. Il s'en déduit que, sous réserve que la mesure instaurée par la décision attaquée soit proportionnée aux motifs d'intérêt général qu'elle poursuit, ce que la cour examinera dans les développements qui suivent, son caractère rétroactif ne saurait en justifier l'annulation.

56. Les éditeurs requérants ne sont pas davantage fondés à soutenir que l'allongement du préavis constituerait une atteinte au droit de rompre les contrats en cause justifiant l'annulation de la décision attaquée, dès lors que cette rupture demeure possible, seul le moment où elle devient effective étant reporté dans le temps.

57. De même, la mesure en cause ne constitue pas un obstacle à la mise en œuvre éventuelle d'une rupture sans préavis pour faute grave, telle que l'autorisent les articles 1217 et 1224 du code civil et l'article L. 442-6 I 5° du code de commerce, à la condition qu'une telle faute soit effectivement constituée.

58. À cet égard, il n'appartient pas à la cour, dans le cadre du présent recours, d'apprécier si, ainsi que l'allèguent les éditeurs requérants, la société Presstalis a commis des fautes graves à l'égard de ses adhérents.

59. Il s'ensuit que le moyen n'est fondé dans aucune de ses composantes.

60. **Les éditeurs requérants** relèvent que la mesure de prorogation des préavis contraint les éditeurs à rester en relation d'affaire avec la société Presstalis, laquelle se trouve en situation de fragilité financière extrême, ce qui contrevient depuis plusieurs années au droit des sociétés, puisque ses fonds propres sont négatifs depuis plus de deux ans. Ils estiment que la décision méconnaît ainsi l'article L. 225-248 du code de commerce.
61. Ils ajoutent que cette mesure fait aussi obstacle à la mise en œuvre de l'article L. 231-6 du code de commerce, qui autorise tout associé d'une société coopérative à se retirer de la société lorsqu'il le juge convenable, et qu'elle méconnaît l'article 1836 du code civil, dont l'alinéa premier dispose que les statuts ne peuvent être modifiés que par l'accord unanime des associés et dont l'alinéa 2 prévoit que les engagements d'un associé ne peuvent être augmentés sans son consentement.
62. Ils soutiennent encore que l'application des règles du droit des procédures collectives s'induit de la situation de cessation des paiements reconnue par la société Presstalis et en déduisent, par une lecture *a contrario* de l'article L.622-13 I du code de commerce, que ce droit ne prévoit pas que le fait qu'un contractant rencontre des difficultés interdirait à son cocontractant de mettre un terme à leur partenariat. Ils en concluent que rien, dans le livre VI du code de commerce, ne justifie que les éditeurs soient empêchés de résilier leur contrat avec la société Presstalis motif pris de sa situation de cessation des paiements.
63. Ils font également valoir que la possibilité de mettre fin à une relation contractuelle est le corollaire nécessaire de la liberté de contracter et qu'elle doit respecter le cadre fixé par l'article L. 442-6 I 5° du code de commerce. Ils observent qu'en 2012, lorsque le CSMP a tenté d'imposer aux éditeurs un « gel » des transferts d'une messagerie à l'autre, l'ARDP l'a censuré dans le cadre de sa délibération n° 2012-01 du 10 janvier 2012 relative à la décision du CSMP n° 2011-03 portant sur la mise en place d'une péréquation intercoopérative pour le financement de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, en l'invitant à définir « *de nouvelles règles de préavis de départ qui prennent davantage en compte l'ancienneté des relations commerciales entre les parties, comme le prescrivent les dispositions du code de commerce et une jurisprudence bien établie.* ». Ils déplorent qu'en 2018 le CSMP tente une nouvelle fois d'y procéder en ignorant totalement les principes qui sous-tendent le dispositif législatif précité, sans que l'ARDP n'y trouve rien à redire malgré l'identité des mesures en cause.
64. **La société Presstalis** fait valoir que la durée du préavis à respecter pour se retirer d'une coopérative demeure fixée par les statuts de celle-ci et qu'un éditeur désirant quitter une coopérative n'est pas tenu de lui notifier sa décision dans un délai augmenté de six mois, est que ce n'est que son retrait de la coopérative qui ne pourra devenir effectif qu'après que la résiliation de sa relation avec la messagerie le soit. Elle ajoute que le droit invoqué par les éditeurs requérants ne constitue pas une liberté fondamentale, contrairement aux libertés protégées par le CSMP et l'ARDP. Elle observe, en tout état de cause, que, si une atteinte devait être caractérisée, la cour ne pourra que juger que celle-ci est proportionnée au regard de l'intérêt public protégé par les autorités de régulation.
65. S'agissant du droit des procédures collectives, elle observe tout d'abord que le droit invoqué par les éditeurs est inexistant, dès lors que l'état de cessation des paiements d'un contractant interdit à son cocontractant de résilier le contrat aux termes de l'article L. 622-13 du code de commerce. Elle fait ensuite valoir, à l'instar du CSMP, que la décision exécutoire n° 2018-01 ne contient aucune disposition venant limiter le droit des éditeurs de résilier leur relation avec la société Presstalis, et en déduit qu'aucune atteinte n'est caractérisée.
66. S'agissant de l'atteinte alléguée au droit de mettre un terme à la relation dans le respect d'un préavis raisonnable, elle relève que l'article L. 442-6 I 5° du code de commerce invoqué par les éditeurs requérants prévoit que le préavis raisonnable peut être fixé par des accords interprofessionnels, de sorte que la décision attaquée ne déroge pas à cette disposition légale

et ne remet pas davantage en cause le droit des éditeurs de résilier à tout moment leur relation avec la société Presstalis. Elle estime que, par cette décision, les autorités de régulation du secteur ont uniquement prolongé de manière temporaire le préavis raisonnable à respecter.

67. **Le CSMP** relève que l'argumentation en cause, très générique, invoquant la violation des articles L. 231-6 du code de commerce et 1836 du code civil, a déjà été écartée dans le cadre du recours formé contre sa décision exécutoire n° 2012-01, par un arrêt de la présente cour du 20 juin 2013 (n° RG 12/06894), au regard de la mission confiée aux instances de régulation par le législateur. Il souligne que les éditeurs requérants se bornent à réitérer leur position de principe, qui sera donc écartée au regard des mêmes considérations.

68. Il fait par ailleurs observer que la mesure en cause, exceptionnelle et temporaire, a aujourd'hui cessé de s'appliquer et que la situation qui prévalait lors de la délibération de l'ARDP n° 2012-01 est très différente de la situation actuelle, dès lors que le marché de la distribution a baissé de plus de 25 % et qu'il est devenu beaucoup plus fragile.

69. **L'ARDP** ajoute que, contrairement à ce que soutiennent les éditeurs requérants, la décision attaquée n'a pas vocation, ni même pour effet, d'empêcher les associés de mettre en œuvre l'article L. 225-248 du code de commerce. Elle observe que la prolongation des préavis n'empêche pas le conseil d'administration ou le directoire de convoquer une assemblée générale extraordinaire pour décider s'il y a lieu de dissoudre la société de manière anticipée, de même qu'elle ne fait pas obstacle à ce que les éditeurs puissent saisir la justice pour demander la dissolution.

70. Elle souligne également que, dans sa délibération n° 2012-01, citée par les éditeurs requérants, elle n'a pas dénié au CSMP le droit d'intervenir sur les contrats ou mêmes les préavis en cours, mais a invité ce dernier à mettre en place un cadre clair, adapté aux situations particulières des éditeurs et se rapprochant des pratiques commerciales usuelles, avant de recourir éventuellement à une mesure exceptionnelle de sauvegarde, qui en l'absence de ce cadre, et au regard des circonstances de l'époque, portait une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté du commerce et de l'industrie.

71. Comme la cour l'a précédemment retenu, la prolongation du délai de préavis en cause a pour seul objet d'éviter que des retraits cumulés d'éditeurs adhérents ne viennent compromettre la mise en œuvre du plan de redressement de la société Presstalis dans un contexte de crise de la presse écrite et d'interdépendance des acteurs du secteur. Elle ne leur interdit pas de mettre un terme à leur relation avec la société Presstalis, mais les soumet au respect d'un certain délai pour rendre cette rupture effective.

72. Cette prolongation d'une durée réduite, qui a, de plus, une application également limitée dans le temps, n'empêche par ailleurs ni les retraits ni la mise en œuvre des dispositions relatives à la dissolution de la société dans le cas où les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social, qui sont respectivement prévus aux articles L. 231-6 et L. 225-248 du code de commerce.

73. Elle ne modifie de surcroît pas les statuts de la société, ni n'accroît les engagements des associés envers celle-ci et ne contrevient pas aux dispositions de l'article 1836 du code civil, lesquelles ne s'appliquent pas aux mesures prises par une autorité de régulation.

74. Cette mesure ne méconnaît pas davantage le droit des procédures collectives, nonobstant la possibilité qu'aurait le cocontractant d'une entreprise objet d'une procédure de sauvegarde de mettre un terme à leur partenariat.

75. Enfin, force est de rappeler que l'article L. 442-6-I-5° du code de commerce, invoqué par les éditeurs requérants, interdit à un cocontractant de rompre brutalement, même partiellement, une relation commerciale établie, sans préavis écrit tenant compte de la durée de la relation commerciale et respectant la durée minimale de préavis déterminée, en référence aux usages

du commerce, par des accords interprofessionnels. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une autorité de régulation désignée pour veiller à l'équilibre économique d'un secteur d'activité instaure, comme l'a fait le CSMP en l'espèce, des mesures particulières plus protectrices, justifiées par des motifs d'intérêt général.

76. Il s'ensuit qu'outre l'absence d'élément justifiant d'atteintes effectives résultant de la mesure contestée, les griefs allégués ne sont pas fondés en droit.

S'agissant de la méconnaissance du droit de la concurrence et des principes à valeur constitutionnelle

77. **Les éditeurs requérants** soutiennent encore que la décision attaquée aboutit en pratique à un gel temporaire des transferts de la distribution des titres de presse, ce qui constitue une atteinte grave à la liberté d'entreprendre, à la liberté contractuelle et à la libre concurrence. Ils invoquent sur ce point l'appréciation portée par l'ARDP dans le cadre de la délibération n° 2012-01, qu'ils considèrent transposable.

78. Ils dénoncent également un effet anticoncurrentiel, renforcé par le cumul des trois décisions adoptées le même jour. Ils indiquent à ce sujet que les éditeurs de presse les plus importants qui entretiennent avec la société Presstalis des relations commerciales de très longue date se retrouvent, par l'effet de la mesure attaquée, liés à celle-ci pour une durée qui peut aller jusqu'à dix-huit mois. À cet effet dissuasif, il convient d'ajouter, selon eux, celui résultant de ce qu'ils sont désormais contraints de verser une contribution exceptionnelle à cette société, de sorte qu'ils n'ont plus aucun intérêt à rejoindre sa concurrente la société MLP, compte tenu du risque de ne jamais pouvoir récupérer cette avance.

79. **La société Presstalis** réplique que la décision exécutoire n° 2018-01 n'a pas pour objet d'interdire le transfert de titres d'une messagerie à l'autre, mais de prolonger de manière exceptionnelle et temporaire la durée du préavis de résiliation. Elle souligne, outre le fait qu'aucune atteinte n'est pas démontrée, que la liberté du commerce et de l'industrie doit être conciliée avec les autres libertés fondamentales que sont la liberté de la presse et la liberté d'expression, ce que réalise la décision attaquée.

80. **Le CSMP** observe que le moyen tiré de la violation des valeurs constitutionnelles n'est pas assorti de précisions suffisantes pour permettre à la cour d'en apprécier le bien-fondé. Il constate qu'en tout état de cause les éléments invoqués, qui ne se distinguent pas des précédents, seront écartés pour les mêmes raisons que celles déjà exposées.

81. Avec la société Presstalis, il relève que les arguments tirés d'une violation du droit de la concurrence sont dépourvus de fondement car une cessation d'activité de la société Presstalis aurait pour conséquence de ne laisser qu'une seule messagerie subsistante, ce qui ne saurait être regardé comme une perspective satisfaisante sur le plan concurrentiel, surtout dans un marché très spécifique, en attrition constante et donc peu attractif pour d'hypothétiques nouveaux entrants.

82. **L'ARDP** ajoute, pour sa part, qu'une approche contrefactuelle permet de mettre en lumière l'effet pro-concurrentiel de la mesure litigieuse, puisque la défaillance de la société Presstalis entraînerait des perturbations pour l'ensemble de la filière d'une ampleur telle qu'elle aurait des répercussions nécessairement négatives pour les consommateurs et également pour les éditeurs.

83. Elle relève également que, dans sa délibération n° 2012-01, elle n'a pas dénié au CSMP le droit d'intervenir sur les contrats ou préavis en cours mais a estimé nécessaire de définir de nouvelles règles prenant davantage en compte l'ancienneté des relations commerciales entre les parties. Elle observe également que la situation à cette époque était différente de celle d'aujourd'hui, la crise s'étant aggravée. Elle en déduit que cette situation d'extrême difficulté ne laisse plus d'autres recours que la mesure exceptionnelle de prolongation des préavis.

84. La cour relève, en premier lieu, que la mesure de prolongation des préavis, décrite aux paragraphes 32 et suivants du présent arrêt, a pour objet de retarder le moment de l'effectivité des retraits des éditeurs des coopératives de la société Presstalis, qu'il s'agisse de leur adhésion à celles-ci ou de la seule distribution de certains titres, sans pour autant les interdire, comme cela vient d'être retenu. Cette décision n'a donc pas, par elle-même, pour effet d'empêcher les éditeurs de changer d'opérateur de distribution, mais seulement d'éviter que ceux-ci le fassent dans une période qui serait de nature à empêcher la réalisation du plan de rétablissement de la société Presstalis, dans un contexte de crise de la presse écrite et d'interdépendance des acteurs du secteur.
85. Si l'ARDP a pu considérer, par sa délibération n° 2012-01, que le II de la décision du CSMP n° 2011-03, prévoyant une suspension provisoire de tout transfert de titres entre sociétés coopératives de messageries de presse, apportait des restrictions graves à la liberté contractuelle des éditeurs de presse, ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie, en considération du caractère disproportionné que présentait, à cette époque, une telle mesure dans un cadre juridique considéré comme insuffisant, l'argumentation tirée de cette délibération est inopérante pour apprécier l'atteinte alléguée aux mêmes libertés en présence d'un cadre juridique réformé et dans un contexte de crise accrue. Il résulte en effet de la décision exécutoire du CSMP n° 2012-01, précitée, que les modalités de transfert de titres entre sociétés coopératives sont précisément définies au travers des préavis qui leur sont applicables et il n'est pas contesté que l'évolution de la diffusion de la presse entre 2011 et 2018 s'inscrit dans une crise structurelle de la presse écrite et qu'au cours des dix dernières années, la diffusion papier a diminué de 50 % en volume et de 35 % en valeur (conclusions de l'ARDP citant les constatations de M. Schwartz, Conseiller maître à la Cour des comptes, lors de son audition du 16 mai 2018 devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat).
86. Comme il a été dit au paragraphe 54 du présent arrêt, la mission confiée par le législateur aux autorités de régulation de la presse, consistant à veiller au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution en garantissant le respect du principe de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse, implique qu'elles puissent imposer aux acteurs du secteur concerné des mesures restreignant la liberté du commerce et de l'industrie, sous réserve que ces mesures soient proportionnées aux motifs d'intérêt général qu'elles poursuivent, ce que la cour examinera dans la partie dédiée à cet examen.
87. S'il est exact, en second lieu, que cette intervention des autorités de régulation pourrait figer artificiellement le marché, et ainsi avoir pour effet de fausser le jeu de la concurrence, le dispositif doit toutefois être envisagé en tenant compte de la globalité des mesures prises, du contexte économique et juridique du marché et des objectifs poursuivis.
88. Or la décision attaquée précise, sans que les éditeurs requérants contestent ce point, qu'à défaut de mise en œuvre rapide de mesures de redressement, la société Presstalis fera l'objet d'une procédure collective qui risque de déboucher très rapidement sur sa mise en liquidation.
89. Il résulte en outre de la délibération n° 2018-02 que, dans la mesure où la société Presstalis détient 75 % des parts de marché de la distribution au numéro et assure l'exclusivité de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, sa disparition comporterait des risques systémiques pour toute la filière, y compris pour sa seule concurrente, la société MLP, dont la situation demeure fragile.
90. Par ailleurs, la cour souligne, d'abord, que nul ne soutient que la société MLP, ou tout autre concurrent, disposerait des capacités pour reprendre aisément ou développer une activité aussi importante que celle de la société Presstalis, ensuite, que l'article 4 de la loi Bichet fait peser des contraintes particulières en la matière, dès lors que, « [s]i les sociétés coopératives décident de confier l'exécution de certaines opérations matérielles à des entreprises commerciales, elles [doivent] s'assurer une participation majoritaire dans la direction de ces entreprises, leur garantissant l'impartialité de cette gestion et la surveillance de leurs comptabilités », de sorte que faire directement appel à un logisticien, notamment pour assurer la distribution des quotidiens, ne serait, à tout le moins, pas aisé, enfin, que les éditeurs

requérants n'apportent aucun élément de nature à établir que des opérateurs de l'Union européenne seraient susceptibles de reprendre l'activité de la société Presstalis ou pourraient s'implanter sur le territoire afin de la concurrencer et ne démontrent *a fortiori* pas que la mesure serait de nature à y faire obstacle.

91. La décision exécutoire du CSMP n° 2018-01, qui s'inscrit dans le cadre de la mission confiée aux autorités de régulation de la presse et tend à assurer la sauvegarde du secteur, a des effets pro-concurrentiels en ce qu'elle vise à préserver l'existence d'une concurrence sur un marché qui ne comporte actuellement que deux uniques opérateurs au niveau 1. La mesure tend également, par voie de conséquence, à éviter les répercussions nécessairement négatives pour les consommateurs qu'une déstabilisation de la filière provoquerait.
92. Il s'en déduit que la mesure attaquée, qui impose aux éditeurs tributaires des services de la société Presstalis des restrictions qui sont indispensables pour atteindre les objectifs poursuivis et contribue au maintien d'une concurrence sur le marché, n'encourt pas l'annulation.

Sur la violation alléguée du principe d'adéquation et de proportionnalité

93. **Les éditeurs requérants** exposent que la décision attaquée, qui tend, comme l'indique le CSMP, à éviter la « *disparition de Presstalis* », à sauvegarder les équilibres économiques de la filière, ainsi qu'à assurer le bon fonctionnement du système coopératif, est inadéquate. Ils font valoir à ce titre, d'abord, que rien ne démontre que le système collectif de la distribution de la presse ne survivrait pas à la disparition de la société Presstalis, ensuite, qu'aucune disposition de la loi Bichet ne confie au CSMP le soin de décider de la préservation ou de la modification de la répartition des parts de marchés de la filière, et, enfin, que les mesures de renflouement de la société Presstalis décidées par le CSMP et les pouvoirs publics en 2012 ont montré, six ans plus tard, toutes leurs limites. Ils estiment que la décision attaquée est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.
94. **La société Presstalis** réplique que les éditeurs requérants, qui affirment que la mesure litigieuse serait disproportionnée au regard des missions confiées par le législateur aux instances de régulation, ne le démontrent pas. Elle ajoute que la décision attaquée est exécutée depuis le mois de mars 2018 et qu'elle a été utile dès lors, d'une part, que les deux messageries et l'ensemble des acteurs existent toujours et, d'autre part, que la distribution de la presse est pleinement assurée sur le territoire, notamment au bénéfice des éditeurs requérants.
95. **Le CSMP** ajoute que le fait qu'une mesure risque de ne pas avoir les effets escomptés ne constitue pas un motif d'illégalité, puisque seules les circonstances prévalant au moment de l'édition de la mesure peuvent être prise en compte dans l'appréciation qui en est faite.
96. Il précise qu'en tout état de cause, il n'a été question à aucun moment de « *bloquer* » le marché mais seulement de s'assurer qu'un programme de redressement jugé sérieux par le tribunal de commerce de Paris n'échoue pas avant d'avoir pu produire ses premiers effets en raison d'un mouvement de fuite des éditeurs de presse.
97. Il rappelle qu'au vu de l'importance de la société Presstalis, sa disparition ne saurait se faire sans déclencher une crise majeure pour tous les autres acteurs, éditeurs de presse inclus.
98. Il conclut enfin à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation, considérant qu'il n'est pas établi que la décision attaquée porte une atteinte excessive aux droits des éditeurs. Il fait tout au contraire valoir les éléments retenus par l'ARDP relatifs, d'une part, au caractère nécessaire pour la stabilisation de la filière de cette mesure conservatoire et provisoire, d'autre part, à l'absence d'atteinte disproportionnée portée aux autres libertés par une mesure limitée dans le temps et qui poursuit un objectif d'intérêt général.
99. **L'ARDP** rappelle que la jurisprudence constitutionnelle reconnaît aux autorités de régulation

la possibilité de prendre des mesures contraignantes vis-à-vis des opérateurs, lorsqu'il s'agit d'assurer la stabilité de leur secteur.

100. Elle soutient que l'étroite interdépendance entre les deux messageries sur les plans industriel (dépôts et flux mutualisés), financier (remontée du ducroire via les dépôts mutualisés, et donc créances mutuellement détenues) et économique (la distribution des quotidiens, essentielle à la pérennité du réseau des marchands de presse, étant assurée exclusivement par la société Presstalis) démontre que, par le sauvetage de la société Presstalis, c'est bien l'objectif de sauvegarde de la filière qui est assuré par la décision attaquée.

101. Sur la nécessité et l'adéquation de la mesure prévue par la décision attaquée, la cour relève à nouveau, qu'il n'est pas contesté que, faute d'une mise en œuvre rapide et énergique d'un plan de redressement, la société Presstalis fera l'objet d'une procédure collective qui risque de déboucher très rapidement sur sa mise en liquidation.

102. Le jugement du tribunal de commerce de Paris du 14 mars 2018 homologuant le protocole de conciliation signé entre les représentants légaux des sociétés du groupe Presstalis et des actionnaires de la société Presstalis, ainsi que la banque BRED et l'État Français, en présence du conciliateur désigné par le tribunal, précise que la mise en œuvre du plan élaboré dans le cadre de la conciliation « *est essentiel pour la survie du groupe* ».

103. Il résulte des rapports et avis versés aux débats (notamment le rapport d'information déposé par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, ainsi que les avis de la CSSEFM), que c'est à juste titre que le CSMP a retenu, non que le système collectif de la distribution de la presse ne survivrait pas à la disparition de la société Presstalis, comme l'indiquent les requérants, mais que sa disparition « *aurait des répercussions négatives très considérables sur l'ensemble de la filière, y compris la société MLP et compromettrait sérieusement les conditions d'exploitation d'un grand nombre d'éditeurs de presse quelle que soit la messagerie assurant la distribution de leurs titres, ainsi que des autres acteurs de la filière, spécialement les agents de la vente de presse* » (décision du CSMP n° 2018-01, considérant liminaire), ce qu'a également confirmé l'ARDP en relevant que le risque systémique en cause est « *de nature à provoquer l'interruption de la distribution, fragilisant de manière radicale non seulement les deux messageries, mais également les éditeurs, les dépositaires et les diffuseurs, et mettant en question l'existence des plus fragiles d'entre eux* » (délibération n° 2018-02, paragraphe 5).

104. C'est en considération de ce risque systémique, grave et immédiat qui pèse sur l'ensemble du système de distribution de la presse que l'ARDP a retenu qu'une telle menace rendait « *impérative l'adoption sans délai par les autorités de régulation, à qui le législateur a confié cette mission et cette responsabilité, des mesures requises pour y faire face* ». Il suit de là que l'accusation de détournement des objectifs de la loi Bichet doit être écartée.

105. Les critiques des éditeurs requérants relatives à la prétendue partialité du CSMP, au manque de moyens de l'ARDP et au manque de compétence économique des membres de cette autorité, outre qu'elles ne sont étayées par aucune preuve, sont inopérantes au regard des éléments objectifs qui confortent leur analyse.

106. En effet, la société Presstalis détient 75 % des parts de marché de la distribution au numéro et assure seule la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, ce qui représente une proportion de l'ordre de 60 %, en valeur, de la presse magazine en France.

107. Compte tenu de la configuration actuelle du marché, la société MLP, unique concurrente de la société Presstalis, ne dispose d'aucun réseau de distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale ni, de façon plus générale, d'un réseau aussi développé que celui de la société Presstalis. Si cette situation n'est pas insurmontable, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue un vecteur de déstabilisation de la filière en cas

de disparition de la société Presstalis. À ce titre, la cour observe qu'aucun des éléments versés au dossier ne permet de considérer que la société MLP, qui rencontre elle aussi des difficultés financières, dispose de la capacité de reprendre aisément ou développer une activité aussi importante que celle de la société Presstalis. Il doit également être rappelé les difficultés que poserait la solution consistant à faire directement appel à un logisticien pour assurer la distribution des quotidiens, dans la mesure où l'article 4 de la loi Bichet impose que les sociétés coopératives s'assurent d'une participation majoritaire dans la direction des entreprises auxquelles elles délèguent certaines opérations matérielles.

108. Le rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, établi par M. Garcia et Mme Pau-Langevin, députés, indique à ce sujet (pages 47 et suivantes) que l'impact de la disparition de la société Presstalis, régulièrement évoquée au cours des auditions, fait l'objet d'analyses très divergentes des différents acteurs concernés. Pour autant, ils précisent que, selon les représentants du CSMP, la société MLP serait créancière de la société Presstalis à hauteur de 15 millions d'euros et que, selon plusieurs personnes entendues, les sociétés du groupe MLP seraient incapables d'assurer la distribution, particulièrement coûteuse, de la presse quotidienne comme le fait aujourd'hui la société Presstalis, qui assure, en outre, 75 % de la distribution de la presse magazine (hebdomadaire en particulier). À ce sujet, il est notamment relevé dans ce rapport que, selon le président de la société Coopérative de distribution des quotidiens, actionnaire de la société Presstalis, mais aussi selon le président du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), *« la faillite de Presstalis emporterait rapidement celle des diffuseurs de presse, dont la moitié ne résisterait sans doute pas à une suspension de la distribution des quotidiens pendant un mois – ainsi que celle des 'petits' éditeurs »*. Selon le président du Syndicat de la presse hebdomadaire régionale (SPHR), la mise en liquidation de la société Presstalis pourrait indirectement avoir des répercussions sur la presse régionale si elle fragilisait les dépositaires, inquiétude partagée par les représentants du syndicat national des dépositaires de presse (SNDP). Il ressort également de ce rapport que l'efficacité et la pertinence économique de la fusion des deux messageries fait tout autant l'objet de positions divergentes, ce que note aussi M. Schwartz, chargé par le Gouvernement, en 2018, de suivre la situation de la société Presstalis et de proposer une réforme du secteur, dans son rapport intitulé *« Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse »*.
109. Dans son avis du 19 décembre 2017 (pièce n° 4 de la société Presstalis), la CSSEFM indique pour sa part que *« les difficultés qu'affronte Presstalis ont nécessairement des répercussions sur l'ensemble du secteur, compte tenu du poids économique de cette messagerie (qui est la seule à distribuer les quotidiens) et de l'interdépendance existant entre les différents acteurs. Le devenir de Presstalis concerne donc tous les intervenants de la filière »*.
110. L'avis de la CSSEFM du 27 juin 2018 (pièce n° 19 du CSMP) confirme encore *« les relations d'interdépendance forte entre les acteurs, constituant un facteur d'exposition pour les MLP dont la structure bilancielle n'est pas à ce stade suffisamment solide pour lui permettre de surmonter le choc que constituerait une faillite de Presstalis »*. Par cet avis, la CSSEFM souligne à nouveau *« l'extrême fragilité de la situation financière de Presstalis (capitaux propres consolidés au 31 décembre 2017 fortement dégradés et négatifs, dette financière comptable importante assortie d'un affacturage [créances cédées nettes du fonds de garantie] 1,8 fois plus important que ladite dette, perte courante consolidée de l'exercice 2017 3,6 fois supérieure à celle de l'exercice 2016) (...) »* et constate que les mesures prises ont *« permis à la messagerie de regagner des marges de manœuvre et de disposer du temps et des moyens pour mettre en œuvre son plan de retournement »*.
111. Par suite, l'affirmation des requérants, selon laquelle la situation de la société Presstalis ne ferait pas courir de menace sur celle de toute la filière, doit être écartée.
112. Comme l'a justement retenu le CSMP dans la décision attaquée, la prolongation exceptionnelle des délais de préavis définis par la décision n° 2012-01, s'inscrit dans une phase cruciale pour l'ensemble des acteurs du secteur et s'avère nécessaire pour éviter que

des départs en chaîne d'éditeurs n'accentuent la déstabilisation de la société Presstalis, ne compromettent son plan de redressement et, par voie de conséquence, n'entraînent des conséquences irrémédiables pour l'ensemble du système collectif de distribution de la presse.

113. Il convient d'ajouter que, s'il ne peut être affirmé avec certitude que cette mesure aboutira à redresser la situation de la société Presstalis, compte tenu de la dégradation du secteur de la presse écrite depuis le dernier plan de sauvetage entrepris, à l'inverse, il ne peut davantage être affirmé qu'un tel redressement est en tout état de cause impossible. Force est donc d'admettre que la décision attaquée met en œuvre des moyens permettant d'éviter une déstabilisation de l'ensemble du système de distribution à raison de départs en chaîne des éditeurs sur la période correspondant aux efforts de redressement de la seule messagerie de presse actuellement en charge de la distribution de la presse quotidienne.
114. Il se déduit de l'ensemble de ces éléments que la mesure attaquée, qu'elle soit examinée individuellement ou de façon globale avec les deux autres mesures qui seront examinées dans le cadre de deux autres recours pendants devant la cour, ne traduit aucune erreur manifeste d'appréciation.
115. Ainsi que l'a justement retenu l'ARDP, au paragraphe 7 de la délibération n° 2018-02, *« [a]u regard de la gravité de la situation, et compte tenu de l'ampleur des préavis en cours, qui se montent à plusieurs centaines de millions d'euros pour le second semestre 2018, la décision de prolonger de six mois, de manière exceptionnelle, les délais des préavis en cours à la date de la publication de la présente décision et à venir jusqu'au 1^{er} août prochain, apparaît comme une mesure conservatoire et provisoire nécessaire à la stabilisation de la filière »*.
116. La nécessité et l'adéquation de la mesure au but poursuivi sont ainsi démontrées.
117. Sur la proportionnalité de la mesure instaurée par la décision attaquée, la cour relève que la prolongation des délais de préavis prévue par le CSMP, rappelée aux paragraphes 32 et suivants du présent arrêt, est une mesure exceptionnelle.
118. Elle s'intègre à un système qui a été défini en considération de l'ancienneté de la relation et du nombre annuel moyen d'exemplaires mis en distribution et est plafonnée à six mois. Il est constant que cette prolongation, qui s'ajoute aux délais de préavis ordinaires (compris entre trois et douze mois selon les situations, comme l'illustrent les tableaux reproduits aux paragraphes 34 et 35 du présent arrêt, conduit à appliquer des préavis compris entre neuf mois (pour une relation d'affaires ou une appartenance à la société coopérative de moins de trois ans) et dix-huit mois (pour une relation d'affaires ou une appartenance à la société coopérative de plus de quinze ans), ce qui ne constitue pas des préavis disproportionnés, compte tenu de la nature des relations en cause, de la situation de crise décrite, de l'interdépendance des acteurs du secteur, de l'impact que créerait un départ non régulé des éditeurs dont les titres sont distribués par la société Presstalis et des enjeux en présence.
119. L'application de la mesure a par ailleurs été limitée dans le temps, et s'est achevée le 1^{er} août 2018.
120. Elle apparaît ainsi également proportionnée aux objectifs que poursuit la décision exécutoire du CSMP n° 2018-01.
121. Eu égard à l'ensemble de ces éléments et à l'objectif d'intérêt général poursuivi, la mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits et libertés des éditeurs.
122. Il s'ensuit que la demande d'annulation doit être rejetée.

Sur les dépens et la demande au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

123. Les éditeurs requérants, qui succombent dans leur recours, doivent être déboutés de leur demande au titre de l'article 700 du code de procédure civile.
124. Supportant de ce fait la charge des dépens, ils doivent être condamnés à payer à la société Presstalis la somme globale de 3 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

*
* *

PAR CES MOTIFS

REJETTE le recours formé par le Syndicat de l'association des éditeurs de presse ainsi que les sociétés Presse non stop, Première média, Financière de loisirs, Éditions MGMP, Elleva média, Stardust éditions, Esprit yoga éditions, Grands malades éditions – GM éditions et 2B2M contre la décision du Conseil supérieur des messageries de presse n° 2018-01 du 20 février 2018 relative à la prolongation exceptionnelle de six mois des délais de préavis définis par la décision exécutoire n° 2012-01, laquelle fixe la durée 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 messageries de presse dont ils sont associés, rendue exécutoire par délibération de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse n° 2018-02 du 2 mars 2018 ;

REJETTE leur demande au titre de l'article 700 du code de procédure civile;

Les CONDAMNE à payer sur ce fondement la somme globale de 3 000 euros à la société Presstalis ;

Les CONDAMNE aux dépens.

LA GREFFIÈRE,

LE PRÉSIDENT,

Véronique COUVET

Philippe MOLLARD