

N°s 448592 452592
Croque Futur et Coop' Mag

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 12 janvier 2022
Décision du 28 janvier 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

La situation économique des éditeurs de presse, comme de beaucoup d'autres entreprises, a été affectée par les conséquences de la crise sanitaire à compter du printemps 2020. S'y sont ajoutées les difficultés alors rencontrées par la société Presstalis, anciennement les Nouvelles messageries de la presse parisienne, qui assurait la distribution de la totalité des ventes au numéro de la presse quotidienne nationale et de la moitié des ventes de magazines. Cette société a été placée, en mai 2020, en procédure de redressement judiciaire, laquelle a abouti à une cession partielle de ses actifs à France Messagerie, nouvelle entité de la Coopérative de distributions des quotidiens (jugement du 1^{er} juillet 2020 du tribunal de commerce de Paris). Les 436 éditeurs distribués par Presstalis ont perdu collectivement 120 millions d'euros de créances dans cette procédure.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a décidé de créer, en complément des différents mécanismes d'aides mis en place pour soutenir l'économie, un dispositif d'aide exceptionnelle au titre de l'année 2020 au bénéfice de certaines entreprises éditrices de publications d'information politique et générale, par le décret n° 2020-1384 du 13 novembre 2020 instituant une aide exceptionnelle au bénéfice de certains éditeurs de presse, pris sous la bannière du régime cadre temporaire pour le soutien aux entreprises du 20 avril 2020 (SA.5698) et son amendement du 20 mai 2020 (SA. 57299), tandis qu'un décret du même jour, n° 2020-1383, instituait une aide exceptionnelle au bénéfice des titres de presse ultra-marins.

Cette aide, à versement unique et plafonnée à 800 000 euros par entreprise, était accordée, dans la limite du montant des crédits ouverts, aux entreprises qui ont perdu des créances et qui éditaient des publications de presse d'information politique et générale distribuées par Presstalis au 12 mars 2020, et dont ces publications sont par ailleurs (1^o hypothèse, aide de 100 % de la perte de créance) éligibles aux aides existantes (prévues par décret du 12 mars 1986 et décret du 15 décembre 2017) ou dont le total des ventes en montant fort pour l'année 2019 était inférieur à trois ou cinq millions d'euros (2^o et 3^o hypothèses, aides de respectivement 90 % et 80 % de la perte de créance), et à jour de leurs obligations fiscales et sociales.

Ce dispositif a conduit au versement d'un total de 6 449 359 euros à 28 entreprises de presse, éditrices de 31 titres d'IPG.

Les sociétés « Les éditions Croque Futur » et « Coop'Mag » vous demandent, la première, d'annuler ce décret, la seconde, le refus d'abroger ce décret. La société « Les éditions Croque Futur » édite le magazine Challenges et a obtenu une aide pour ce titre en vertu du décret en litige (106 698 euros), mais elle édite aussi des magazines qui n'ont pas de caractère d'information politique et générale (Sciences et Avenir, L'Histoire, Historia) et n'a donc pas obtenu d'aide exceptionnelle pour ces titres. La société « Coop'Mag » édite des titres dans la région lyonnaise, qui étaient distribués par la Société d'agences et de diffusion (SAD), filiale de Presstalis liquidée, comme Soprocom, l'autre filiale régionale, lors de la procédure de redressement. Elle n'était pas éligible à l'aide exceptionnelle du décret du 13 novembre 2020.

Commençons par la requête de la société « Les éditions Croque Futur ».

Elle soutient en premier lieu que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse aurait dû être préalablement consultée sur le projet de décret.

C'est la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse qui a fait de l'ARCEP le régulateur de la distribution de la presse, en rétablissant un titre III à cet effet dans 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 ». En vertu de l'article 17 de cette loi, « l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est consultée sur les projets de loi et d'actes réglementaires relatifs à la distribution de la presse ».

Toutefois, en matière de consultation obligatoire, vous faites en général une interprétation stricte des textes qui les prévoient. Nous lisons donc la compétence consultative de l'ARCEP comme ne portant que sur le seul champ de la distribution elle-même de la presse ou de toute question qui affecterait directement cette distribution. Ce n'est pas le cas d'une aide versée à des éditeurs rencontrant des difficultés économiques. La circonstance que l'aide trouve sa cause dans la perte de créances auprès d'un distributeur de presse n'en fait pas une question relative à la distribution de la presse. Vous pourrez ainsi écarter le moyen de procédure.

La société « Les éditions Croque Futur » soutient en deuxième lieu que le décret du 13 novembre 2020 méconnaît le principe d'égalité pour avoir réservé l'aide à certaines entreprises qui éditent une publication de presse à caractère d'information politique et générale, excluant de ce fait les entreprises éditrices de publications de presse spécialisées.

Formellement, ce n'est pas exact : une entreprise n'est pas exclue de l'aide au motif qu'elle édite des publications de presse spécialisées, car si, par ailleurs, elle édite également des publications d'IPG, elle bénéficiera d'une aide à ce titre. La société « Les éditions Croque Futur » en est un exemple. L'aide est versée aux entreprises à raison de l'édition d'une ou plusieurs publications d'IPG ; en revanche, les autres publications ne sont pas éligibles à cette

aide. Le sujet est donc de savoir si, en limitant l'aide au champ des publications d'IPG, le pouvoir réglementaire a méconnu le principe d'égalité.

En vertu de l'article 4 de la loi Bichet, issu dans cette rédaction de la n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse, « présentent le caractère de presse d'information politique et générale au sens de la présente loi les journaux et publications périodiques qui apportent de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, consacrent la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet et présentent un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs ». Cette définition légale figurait déjà à l'article 1-1 du décret n°86-616 du 12 mars 1986 instituant une aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (pour une application, v. votre décision 5 octobre 2020, Union Fédérale des Consommateurs - Que choisir, n° 424049, B) ainsi que dans d'autres décrets instituant des aides. C'est la commission paritaire des publications et agences de presse qui reconnaît cette qualité à une publication (décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997 relatif à la commission paritaire des publications et agences de Presse). Le décret en litige se réfère à cette définition et à la reconnaissance par la commission.

Au sein des différentes aides, directes ou indirectes, accordées à la presse en général, cette catégorie particulière de presse, dite IPG, fait l'objet de plusieurs dispositifs d'aides au titre du maintien du pluralisme, sous la forme de fonds d'aides portant en particulier sur les quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (décret n° 86-616 du 12 mars 1986), les publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires de périodicité au minimum hebdomadaire et au maximum trimestrielle (décret n° 2017-1700 du 15 décembre 2017)¹, les quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (décret n° 89-528 du 28 juillet 1989), les publications de presse régionales et locales d'information politique et générale autres que les quotidiens (décret n° 2004-1312 du 26 novembre 2004), les titres ultramarins d'information politique et générale (décret n° 2021-1067 du 10 août 2021).

Pour les seuls quotidiens d'IPG, le CC en a dégagé un objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme, et d'indépendance (2015-511 QPC du 7 janvier 2016), en jugeant que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents. En définitive, indique-t-il, l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché (84-181 DC du 11 octobre 1984).

¹ v. auparavant 22 février 2017, n° 395948

Et vous considérez, de manière générale, que les publications d'information générale et politique, quotidiennes et hebdomadaires en l'espèce, participent du pluralisme de la presse écrite (29 septembre 1999, Syndicat de la presse périodique culturelle et scientifique et autre n°s 186227, 186356, aux tables, Syndicat de la presse parisienne, n° 186227 et Syndicat d'édition « Documentation organique », à propos d'un abattement spécial sur la grille des tarifs postaux applicables aux publications de presse au bénéfice des journaux et hebdomadaires à caractère d'information politique et générale).

A noter par ailleurs que, dans sa fonction consultative, le Conseil d'Etat, en Assemblée générale, lors de l'examen du projet de loi de modernisation de la distribution de la presse (avis du 4 avril 2019, n° 397190) n'a vu « aucune difficulté à ce que cette protection [conférée par l'OVC] soit étendue par la loi à l'ensemble des « journaux et publications d'information politique et générale », dont le rythme de parution n'est pas nécessairement quotidien. Cette extension renforce la protection et la liberté éditoriale des entreprises de presse dans une période où évoluent les formats des contenus et la périodicité des parutions pour répondre aux nouveaux usages des lecteurs ».

Il en ressort que la presse IPG est, compte-tenu de cette exigence de pluralisme, dans une situation différente des autres publications de presse. C'est particulièrement net dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel à propos des quotidiens. Il a ainsi jugé, dans la décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, qu'il est loisible au législateur de créer une aide de l'Etat dans le but de compenser des surcoûts spécifiques de diffusion des quotidiens nationaux d'information politique et générale, afin de préserver le pluralisme de ces quotidiens, dont le maintien et le développement sont nécessaires à l'exercice effectif de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, cette mesure n'entraînant pas de rupture injustifiée d'égalité pour les titres de presse appartenant à d'autres catégories. Il a même admis une aide attribuée à une seule publication, en estimant, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, que l'abandon de créances détenues par l'Etat sur la Société nouvelle du journal l'Humanité participe aussi de la volonté de préserver le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, écartant un grief tiré de ce que cette mesure qui « qui favorise un journal de la presse d'opinion par rapport aux autres » porte atteinte au principe d'égalité.

Dans ces conditions, le pouvoir réglementaire pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, établir une aide spécifique pour les publications d'IPG, à verser aux entreprises qui les éditent, dès lors qu'il entendait préserver le pluralisme des titres IPG, soumis à des difficultés économiques. Le décret n'est pas non plus, pour ces motifs, entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

La société requérante soutient enfin que les auteurs du décret ont commis un détournement de pouvoir en excluant du bénéfice de l'aide les entreprises qui ne sont pas à jour de leurs obligations fiscales et sociales. Ce détournement de pouvoir consisterait à poursuivre un autre intérêt général que celui dont le décret attaqué a pour objet.

Néanmoins, cette condition, qui est usuelle en matière d'aides (on la trouve ainsi dans les décrets d'aides cités ci-dessus), n'a pas pour objectif d'inciter par ailleurs les entreprises à se conformer à leurs obligations fiscales et sociales, au bénéfice des administrations et organismes compétents, mais est d'abord destinée à éviter que l'aide versée serve non pas à couvrir des coûts de production structurellement élevés, eu égard au large champ d'informations de ces publications, justifiant une intervention publique sous forme d'aides, mais à financer le paiement de leurs impôts et charges sociales. Pareille condition n'est donc pas entachée de détournement de pouvoir.

Vous pourrez ainsi rejeter la requête de la société « Les éditions Croque Futur ».

Examinons maintenant la requête de la société Coop'Mag.

La société Coop' Mag soutient, en substance, que le décret attaqué méconnaît le principe d'égalité devant les charges et les aides publiques en tant qu'il exclut de son champ d'application les entreprises éditrices de publications d'information politique et générale qui ont conclu un contrat de distribution non avec la société Presstalis mais avec l'une de ses filiales.

En vertu de la loi « Bichet » (article 3), les éditeurs de presse peuvent soit assurer la distribution de leurs titres en assurant eux-mêmes cette distribution, conformément au principe de libre diffusion de la presse, soit en mutualisant la distribution de leurs titres dans une société coopérative de groupage de presse, la distribution groupée des journaux et publications périodiques étant alors assurée par des sociétés agréées de distribution de la presse. Cependant que, par dérogation, l'ARCEP, aujourd'hui, définit les circonstances dans lesquelles une entreprise de presse peut, dans des zones géographiques déterminées et pour des motifs tirés de l'amélioration des conditions de desserte des points de vente, recourir à une distribution groupée sans adhérer à une société coopérative de groupage de presse (article 18, 4°). Ce qui permet à un éditeur local, ne souhaitant pas adhérer à une société de distribution nationale, de bénéficier néanmoins des infrastructures locales de la distribution groupée. Pour des raisons historiques (ancien article 18-6, 6°), des zones de desserte exclusive ont été attribuées à 59 dépositaires locaux de la distribution groupée. Dans la région lyonnaise, c'est une des deux filiales de Presstalis, la Société d'agences et de diffusion (SAD), qui était attributaire de cette zone. Pour la distribution du magazine Mag2Lyon, la société Coop'Mag, qui ne participait pas à réseau coopératif de distribution groupée de la presse ou n'assurait pas la distribution de son titre par ses propres moyens, a confié cette tâche à la SAD.

Le ministre de la culture vous explique qu'il existe, ainsi, une différence objective de situation entre les éditeurs participant à une société coopérative de distribution et ceux qui bénéficient de la distribution groupée de leurs titres mais sans adhérer à une société coopérative. C'est exact. Mais cette distinction n'apparaît pas être en rapport avec l'objet du décret. Il s'agit en effet d'un « décret Covid », pris au titre du régime cadre temporaire pour le soutien aux entreprises. Il a été pris pour compenser financièrement les difficultés que rencontraient les éditeurs de presse les plus fragiles, ou les moins robustes, pénalisés à la fois par les conséquences de la crise sanitaire et en conséquence de la procédure de redressement de

Presstalis. Or, la liquidation de la SAD, comme celle de Soprocom, résulte directement de cette procédure. Il en résulte, au regard de l'objet du décret, qui ne peut, aussi, avoir pour objet de soutenir les éditeurs qui participent au réseau coopératif de distribution de la presse dès lors que ce critère est indépendant du pluralisme de la presse IPG et des conséquences de la crise sanitaire, que la distinction entre les éditeurs de presse qui ont perdu des créances directement auprès de Presstalis et les éditeurs de presse qui ont perdu des créances auprès des filiales de Presstalis, pertes qui trouvent toutes les deux leur cause dans la procédure de redressement de Presstalis, n'est pas justifiée. La circonstance, alléguée par le ministre que la société requérante ne disposerait pas de créances à l'égard de la SAD est sans incidence sur ce point.

Vous n'êtes toutefois pas saisi d'une demande d'annulation du décret, mais d'une demande d'annulation du refus du Premier ministre d'abroger ce décret. La société Coop'mag n'a en effet pas contesté ce décret dans le délai de recours contentieux. Ce n'est qu'en février 2021 qu'elle a saisi le Premier ministre d'une demande d'abrogation. L'enjeu du litige est donc l'abrogation du décret.

Dans la mesure où l'aide exceptionnelle a été attribuée au titre de la seule année 2020, que les demandes devaient être présentées à la direction générale des médias et des industries culturelles au plus tard le 20 novembre 2020 (article 5 du décret) et que les aides ont été attribuées par une décision du 3 décembre 2020, ce décret n'était plus applicable à la date à laquelle La société Coop'mag a saisi le Premier ministre d'une demande d'abrogation pour illégalité. Sa demande était donc, dès cette date, dépourvue d'objet (rappr. 11 janvier 2006, Mme veuve L... née M..., n° 274282, T. p. 1023 ; 3 mars 2020, M. H... et autres, n° 422651, B). En effet, que le décret contesté soit abrogé ou pas est sans conséquence sur le fait qu'il a épuisé ses effets. Dans ces conditions, la demande de la société Coop'Mag tendant à l'annulation d'une décision rejetant une demande dépourvue d'objet lorsqu'elle a été présentée doit être regardée comme irrecevable (sans préjudice d'autres actions que la société Coop'Mag pourrait, si elle estime devoir le faire, engager, notamment sur le terrain indemnitaire). Nous vous proposons donc de rejeter cette deuxième requête pour irrecevabilité.

PCMNC au rejet des requêtes.