



AVENUE DE LA
**JOYEUSE ENTRÉE
BLIJDE INKOMST**
LAAX

17-21

CCE 2019-0863

**Addendum pour la commission « diffuseurs de
presse indépendants »**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





**Addendum pour la commission « diffuseurs de presse
indépendants »**

**Analyse de la possibilité juridique pour le concessionnaire de
sous-traiter une partie du portage à un diffuseur de presse dans le
contexte de la prolongation des concessions**

**Christian Huveneers
Emmanuel de Béthune
Lieselot Smet**

1. Motif

À la demande de la commission « diffuseurs de presse indépendants », le secrétariat du CCE a rédigé un addendum à son rapport sur les concessions et les solutions envisageables pour le futur du service d'intérêt économique général (SIEG) relatif à la distribution des journaux et périodiques reconnus. Le présent addendum examine dans quelle mesure il est possible, dans le cadre des contrats de concession actuels, de sous-traiter une partie de la livraison à domicile des journaux et des périodiques aux diffuseurs de presse.

La question du présent addendum a été soulevée suite à la présentation du rapport susmentionné aux membres de la commission « diffuseurs de presse indépendants ».

2. Situation

Pour rappel, les concessions en cours pour la distribution des titres reconnus prennent fin le 31/12/2020. La ligne de temps pour la préparation de nouvelles concessions s'élève à au moins deux ans ; il est donc déjà trop tard pour que de nouvelles concessions de 5 ans puissent commencer le 01/01/2021.

Or, ces concessions, et leur prolongation au-delà du 31/12/2020, sont essentielles pour le maintien du modèle d'affaires de la presse belge, basé actuellement en très grande partie sur les abonnements « papier » livrés à domicile, tant que la transition vers le numérique n'est pas encore suffisamment réussie.

C'est pourquoi les membres de la CCS (syndicats d'employés et employeurs) du Papier, du Graphisme et de l'Édition demandent dans leur avis au vice-premier ministre Peeters de se prononcer en faveur d'une prolongation de 2 ans, c'est-à-dire jusqu'à fin 2022. Une prolongation est également pertinente pour les diffuseurs de presse indépendants, tant à court terme qu'à plus long terme, parce qu'une presse « papier » viable est une condition nécessaire pour la poursuite des activités des diffuseurs de presse indépendants.

À moyen terme et certainement à long terme, les concessions pour la distribution des titres reconnus font partie de la solution pour la viabilité des diffuseurs de presse indépendants dans la mesure où ils pourraient tirer des revenus de cette activité de distribution, par exemple comme sous-traitants de bpost pour le portage « last mile » des abonnements à domicile des journaux et des périodiques¹.

¹ Cette extension aux périodiques est possible parce que dans le cahier des charges (p. 6), le terme « Concession » désigne : « concession de services concernant le service d'intérêt économique général relatif à la distribution de la presse, qui se compose de (i) la reconnaissance de journaux et de périodiques sur la base des critères prévus à l'article 40 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal et (ii) la distribution de journaux reconnus et la distribution de périodiques reconnus ; »

3. Analyse de la demande de la commission « diffuseurs de presse indépendants »

3.1 Arguments juridiques

La question centrale de l'analyse juridique ci-dessous est de savoir dans quelle mesure il est possible, dans le cadre des contrats de concession actuels, de sous-traiter une partie de la livraison à domicile des journaux et des périodiques dans la boîte aux lettres de l'abonné aux diffuseurs de presse, comme prévu dans le cadre des concessions existantes.

La livraison à domicile qualitative de journaux (avant 7h30 en semaine et avant 10h le samedi), d'hebdomadaires (jour +1) et d'autres périodiques (jour +2), comme prévue dans les concessions, est une condition importante pour une information adéquate du plus grand nombre possible de citoyens. C'est donc la base de la reconnaissance de ces concessions comme un SIEG.

Pro

Comme indiqué dans le rapport sur les solutions envisageables pour le futur du SIEG², il existe de nombreuses bonnes raisons d'organiser la distribution par l'intermédiaire des diffuseurs de presse, à savoir :

- Elle renforce l'égalité entre les canaux de distribution ;
- Elle améliore les conditions en vue d'un 'level playing field' ;
- Du point de vue du droit européen de la concurrence, une distribution matinale et de qualité par les diffuseurs de presse comme sous-traitants de bpost pourrait être considérée comme un service d'intérêt économique général (SIEG), et à ce titre bénéficier d'un soutien financier de l'État dans le cadre des concessions ;
- Les contrats de concession de services concernant le service d'intérêt économique général relatif à la distribution de la presse prévoient au profit du concessionnaire, au chapitre 7, la possibilité de sous-traitance à condition que soient satisfaites des conditions spécifiques (également reprises dans le chapitre 6.5 du cahier des charges).

Voici ce qu'on peut lire dans les paragraphes suivants du chapitre 7 des contrats de concession :

« 1. Si le Soumissionnaire fait appel à des sous-traitants directs ou indirects pour l'exécution de parties essentielles - comprenant le tri, le transport et la distribution - de la Concession, il doit disposer, durant la phase BAFO et au plus tard avant l'attribution de la concession, en ce qui concerne les contrats-type qui sont (seront) utilisés à cet effet, d'une décision de la Commission administrative de règlement de la relation de travail (Titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, telle que modifiée par la loi du 25 août 2012), dont il ressort que la qualification juridique donnée par les parties à la relation de travail correspond à la qualification de la relation de travail telle que décidée par cette Commission.

...

3. Si ces contrats-type subissent de profondes modifications, pour ce qui concerne les éléments essentiels susceptibles d'avoir un impact sur la nature de la relation de travail, et que par conséquent les conditions relatives à l'exécution de la relation de travail sur lesquelles s'est basée la décision de la Commission administrative sont modifiées, la décision de la Commission administrative est dès lors annulée, conformément à l'article 338, §4, alinéa premier, 1° de la Loi-programme susmentionnée et le

²<https://www.ccecrb.fgov.be/p/fr/603/concessions-de-service-d-interet-economique-general-sieg-et-solutions-envisageables-pour-son-futur/12>

Concessionnaire doit par conséquent obtenir une nouvelle décision préalable de la Commission administrative.

...

5. S'il apparaît que le travail se fait tout de même avec de faux indépendants dans le cadre de l'exécution de la mission, l'Autorité concédante considérera que le Concessionnaire relève des motifs d'exclusion tels qu'indiqués dans l'annonce de concession et l'Autorité concédante, conformément au point 12.1, pourra résilier unilatéralement la Concession s'il ne peut être remédié à court terme à l'infraction.

6. Pour l'exécution de parties essentielles de la Concession, le Concessionnaire ne peut faire appel à d'autres sous-traitants que ceux indiqués dans son offre ou dans le courant des négociations que moyennant l'accord préalable de l'Autorité concédante.

7. Un tel accord préalable n'est pas applicable aux sous-traitants qui sont des personnes physiques ou morales avec un seul associé et sans membres du personnel qui sont exclusivement engagés pour distribuer des Journaux et Périodiques. »

Ceci nous amène à conclure que les contrats de concession autorisent la sous-traitance de la livraison à domicile des abonnements aux diffuseurs de presse pour les personnes physiques ou morales avec un seul associé et sans membres du personnel qui sont exclusivement engagés pour distribuer des journaux et périodiques.

D'un point de vue juridique, il est donc selon toute vraisemblance possible de confier la distribution des journaux et périodiques à des diffuseurs de presse.

Si le concessionnaire souhaite déroger à cette règle en faisant appel à des personnes morales ayant un ou plusieurs membres du personnel ou plusieurs associés, un accord de l'Autorité concédante est requis. Dans le premier cas, il n'est pas obligatoire, mais néanmoins recommandé de demander également un accord de l'Autorité concédante.

L'argument principal est donc que les contrats de concession semblent prévoir la possibilité, au chapitre 7, que la distribution à domicile soit effectuée par des sous-traitants qui sont des personnes physiques ou morales.

En tout état de cause, le recours à la sous-traitance dans le cadre des concessions I et II existantes requiert une nouvelle décision de la Commission administrative de règlement de la relation de travail³.

Contra

Il existe également d'importants contre-arguments, mais ceux-ci ne semblent pas insurmontables, à savoir :

- La sous-traitance d'une partie de la distribution des abonnements à domicile aux diffuseurs de presse indépendants rend plus complexe la prestation du SIEG, puisqu'elle requiert la conclusion d'un contrat entre bpost et chaque libraire sous-traitant.
- Les contrats de concession prévoient dans le cadre de la possibilité de sous-traitance au chapitre 7, comme signalé plus haut, une assez lourde procédure d'autorisation administrative, avec un risque d'exclusion si la distribution est effectuée par de « faux indépendants ».
- Il est préférable de notifier la prolongation des concessions I et II avec ou sans la possibilité de sous-traitance à la Commission européenne.

³ La Commission administrative de règlement de la relation de travail détermine, lorsqu'une relation de travail n'est pas claire, si une personne doit être considérée comme un travailleur indépendant ou comme un travailleur salarié. Elle est établie auprès du SPF Sécurité sociale.

3.2 Arguments économiques

Pro

- Préserver les concessions jusqu'à fin 2022, ce qui est avantageux pour toutes les parties concernées
- Renforcer le modèle d'affaires des diffuseurs de presse indépendants
- En rendant un avis unanime, les parties maximisent la probabilité que le prochain gouvernement continue à assurer un soutien financier au SIEG que constitue une distribution de qualité des titres reconnus de la presse
- Cette alternative devrait favoriser une optimisation du coût pour le concessionnaire, qui pourrait faire appel au diffuseur de presse indépendant pour reprendre certaines de ses tournées, pour lesquelles le diffuseur de presse indépendant est moins cher et/ou les tournées pour lesquelles le concessionnaire ne trouve pas de personnel adéquat
- La redevance par journal ou périodique livré que bpost paierait au diffuseur de presse indépendant peut inciter celui-ci à promouvoir les abonnements auprès de ses clients. Un tel système pourrait même permettre une augmentation du volume d'abonnements et certainement du chiffre d'affaires des diffuseurs de presse indépendants, ce qui constituerait un soutien à ceux-ci et pourrait enrayer le déclin du nombre de diffuseurs de presse.
- En vue d'assurer le caractère effectif de cette solution alternative sur le volume d'activité et le chiffre d'affaires des diffuseurs de presse, on pourrait imaginer un mécanisme par exemple l'introduction d'un quota minimum à convenir, en concertation avec les éditeurs, entre l'Autorité concédante et le concessionnaire, en vertu duquel bpost se fixerait un objectif de sous-traiter aux diffuseurs de presse indépendants la distribution de, par exemple, 10% au moins des abonnements aux journaux et revues actuellement distribués à domicile. En tout état de cause, la redevance et le volume offerts par bpost devraient être, pour les diffuseurs de presse indépendants, d'un niveau suffisant pour inciter ceux-ci à se porter candidats à la sous-traitance en nombre suffisant.

Contra

- Cette alternative favorable aux diffuseurs de presse indépendants serait introduite alors que leur nombre a déjà fortement diminué (de 11% sur les deux dernières années)
- Bien que la possibilité de sous-traiter aux diffuseurs de presse indépendants offre de nouvelles possibilités au concessionnaire d'organiser le SIEG de distribution, l'obligation de se servir de cette possibilité ne facilitera pas l'organisation du SIEG. Pour assurer la qualité requise de la distribution et le suivi des réclamations, il serait nécessaire de prévoir un système de certification pour les diffuseurs de presse indépendants candidats à la distribution au domicile des abonnés dans le cadre du SIEG.
- Il est fort probable que les périodiques non commerciaux (revues pour membres, revues spécialisées...) qui ne sont pas distribués actuellement par AMP ou par un autre distributeur aux diffuseurs de presse indépendants entreraient difficilement en ligne de compte pour la livraison à domicile.

3.3 Arguments socio-politiques

Pro

- L'augmentation que pourrait apporter ce système en termes de volume d'abonnements s'il est implémenté de manière efficace renforcerait la position de la presse indépendante avec une responsabilité rédactionnelle qui suit les règles déontologiques et donc l'indépendance du « quatrième pouvoir »
- Il contribue à la réalisation de l'objectif des concessions ; assurer une diffusion de qualité des titres reconnus de la presse écrite sur tout le territoire de la Belgique afin de fournir une information adéquate et renforcer la pluralité des opinions de manière à promouvoir la participation du plus grand nombre au débat politique.
- Le maintien du soutien financier est important en particulier pour les périodiques non-commerciaux qui ne sont pas disponibles dans les points de vente des diffuseurs de presse indépendants, mais qui pourraient faire l'objet d'une distribution à domicile par les diffuseurs de presse puisque ces périodiques sont inclus dans le SIEG.

3.4 Effet budgétaire

- Le support financier de l'État au concessionnaire devrait probablement augmenter dans la mesure où le nombre d'abonnements concernés par le SIEG augmentera. Néanmoins, la possibilité de sous-traitance aux diffuseurs de presse pourrait à terme permettre des gains d'efficacité. En outre, le soutien financier apporté par l'Etat est plafonné (« cap ») : 112,5 millions € pour la concession I en 2020, 62,5 millions € pour la concession II en 2020⁴.
- Le recours à des sous-traitants indépendants que sont les diffuseurs de presse, plutôt qu'à des salariés, entraînerait pour l'État une diminution des recettes à l'impôt direct et des cotisations à la sécurité sociale.

3.5 Risques

- Difficultés possibles pour définir des exigences de qualité objectives à imposer aux diffuseurs de presse et pour contrôler leur exécution
- Risque organisationnel : la difficulté pour les diffuseurs de presse de prester ce SIEG en raison de leur couverture géographique forcément limitée et la difficulté d'assurer le service en cas de maladie ou de vacances du marchand de journaux concerné.

⁴On se réfère aux plafonds de l'année 2020, parce que le cahier des charges prévoit, au chapitre 2.5 concernant le début et la durée de la concession (pages 17 et 18) : « ... Si nécessaire, la période de concession est prolongée [...] pour l'ensemble ou une partie de la Concession. Dans ce cas, les indemnités de la cinquième année de la phase d'exécution de la période de concession sont d'application pendant la durée de la prolongation...".

4. Conclusion

Les membres de la commission « diffuseurs de presse indépendants » ont demandé au secrétariat du CCE d'examiner la possibilité contractuelle pour le concessionnaire, dans le cadre des concessions actuelles, de sous-traiter une partie de la livraison à domicile des journaux et périodiques aux diffuseurs de presse.

Cette proposition a été évaluée à différents niveaux (juridique, économique, socio-politique, budgétaire, degré de risque).

Après analyse juridique, il apparaît que les contrats de concession, au chapitre 7, prévoient la possibilité pour le concessionnaire de faire appel à des sous-traitants moyennant la conclusion de contrats-type qui doivent être soumis à une décision de la Commission administrative de règlement de la relation de travail.

D'un point de vue juridique, il est donc selon toute vraisemblance possible de confier la distribution des journaux et périodiques aux diffuseurs de presse. Notons toutefois qu'il est très probable que les périodiques non commerciaux (revues pour membres, revues spécialisées...) qui ne sont pas distribués actuellement par AMP ou par un autre distributeur aux diffuseurs de presse pourront difficilement entrer en ligne de compte pour cette sous-traitance.

En outre, les contrats de concession prévoient, au chapitre 7, que le concessionnaire a besoin de l'autorisation préalable de l'Autorité concédante s'il fait appel à d'autres sous-traitants que ceux indiqués dans son offre ou dans le courant des négociations, mais que cette autorisation de l'Autorité concédante n'est pas nécessaire pour autant qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales avec un seul associé et sans membres du personnel et qui sont exclusivement engagés pour distribuer des journaux et périodiques reconnus. Si le concessionnaire déroge à cette règle en faisant appel à des personnes morales ayant un ou plusieurs membres du personnel ou plusieurs associés, une autorisation de l'Autorité concédante est requise.

Dans les deux cas, il est recommandé de demander l'accord de la Commission administrative de règlement de la relation de travail.

En tout état de cause, il est préférable de notifier la prolongation des concessions I et II avec ou sans la possibilité de sous-traitance à la Commission européenne.

Il est également à noter que s'il apparaît que le travail se fait tout de même avec de faux indépendants dans le cadre de l'exécution de la mission, l'Autorité concédante considérera que le concessionnaire relève des motifs d'exclusion et l'Autorité concédante pourra résilier unilatéralement la concession s'il ne peut être remédié à court terme à l'infraction.

5. Proposition possible dans le contexte de cette analyse

Vu cette possible convergence d'intérêts, la proposition est la suivante :

Les membres de la commission « diffuseurs de presse indépendants » émettraient un avis unanime demandant au gouvernement une prolongation de deux ans des concessions I et II, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2022, qui serait couplée à un engagement de bpost et de l'Etat d'entreprendre les démarches en vue de rendre possible pour le concessionnaire de recourir à la sous-traitance de diffuseurs de presse indépendants pour la distribution des abonnements à domicile des journaux et des périodiques, avec pour objectif la date du 1^{er} janvier 2021.

Il s'agirait de l'idée de sous-traitance susmentionnée. Il est évident que le succès d'une telle solution requiert que les concessionnaires soient chargés de formuler une proposition concrète et de la mettre en œuvre.

Les modalités de mise en œuvre devraient assurer un équilibre entre les intérêts du/des concessionnaire(s), des éditeurs, des diffuseurs de presse et des consommateurs (« win-win »). D'une part, les diffuseurs de presse candidats à cette sous-traitance feraient l'objet d'une certification en vue de garantir la qualité du portage⁵. D'autre part, un mécanisme, par exemple un système de quota maximal de sous-traitants, devrait permettre un maintien d'un volume suffisant de salariés de bpost effectuant le portage et en même temps un mécanisme, par exemple un quota minimum, devrait permettre aux diffuseurs de presse d'atteindre un seuil critique de volume d'activité de sous-traitance⁶.

⁵ Bpost, en tant que concessionnaire, est en effet responsable pour tout dommage du fait de ses sous-traitants, comme le stipule la convention de concession (« Contrats de concession pour la distribution de journaux et périodiques reconnus entre l'État belge et bpost »), chapitre 7, point 9 : « 9. Le Concessionnaire est seul responsable vis-à-vis de l'Autorité concédante et des Éditeurs. Il est solidairement pour tous les dommages causés par ses sous-traitants ».

⁶ Moyennant une redevance suffisamment incitative payée par bpost aux diffuseurs de presse, on espère qu'une fraction significative des abonnements aux quotidiens et périodiques livrés à domicile soit distribuée par des diffuseurs de presse indépendants certifiés.