

N° 464

---

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1979

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à compléter l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française afin de garantir le pluralisme d'expression des opinions.*

PRÉSENTÉE

Par M. Henri GOETSCHY

Sénateur.

---

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

---

### EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi, que j'ai préparée à titre personnel et à la lumière de mon expérience de rapporteur spécial du Budget de l'Information devant la Commission des Finances, a pour objet de compléter l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française, afin de garantir le pluralisme d'expression des opinions.

A la suite des débats importants qui se sont déroulés au cours des derniers mois ou des questions qui ont été posées à propos de la presse, il apparaît que non seulement un consensus existe, dans la profession et dans l'opinion générale, sur la nécessité de rester fidèles à l'esprit de cette ordonnance du 26 août 1944, mais aussi sur la nécessité d'en faire un outil contemporain.

En effet, le pluralisme d'expression des opinions n'est certainement pas, en France, aussi en péril qu'il peut l'être dans d'autres pays comparables, parce que la législation actuelle nous en a mieux protégés. Il apparaît cependant que des moyens nouveaux doivent être introduits dans notre droit pour que nous restions fidèles à l'incomparable inspiration des auteurs de l'ordonnance du 26 août 1944.

Comme la plus haute autorité de l'Etat l'écrivait dans « Démocratie Française » : « Pluralisme de la presse écrite, qu'il est indispensable de préserver et dont le maintien justifie, dans leur principe, les aides attribuées par l'Etat pour alléger les charges de fabrication des journaux d'information. »

Il me semble en effet tout à fait nécessaire que le pluralisme d'expression des opinions soit garanti dans la presse non seulement au niveau de l'édition, mais aussi à l'égard du lecteur qui doit pouvoir acquérir le périodique de son choix à un prix abordable.

C'est pourquoi le premier titre pose des principes de base.

Pour les mettre en œuvre, il est créé un Conseil Supérieur du pluralisme de la presse qui est compétent à l'égard des entreprises ou groupes d'entreprises qui exploitent une ou plusieurs publications périodiques au sens de l'ordonnance du 26 août 1944.

Il est saisi à titre consultatif par le Gouvernement ou les commissions du Parlement, ainsi que par les organisations professionnelles représentatives.

C'est une autorité administrative indépendante, composée de 17 membres : deux députés et deux sénateurs, six magistrats élus par l'Assemblée générale de leur juridiction, les autres membres ainsi que le Président étant nommés par décret en Conseil des Ministres ; nous souhaitons à cet égard que le Conseil des Ministres recherche pour ces postes les personnes qui président déjà les organismes compétents dans les rapports entre l'Etat et la presse pour assurer des liaisons indispensables.

Toutes les concentrations et ententes qui ont pour effet de porter atteinte au pluralisme d'expression des opinions sont interdites. C'est bien l'esprit de l'ordonnance du 26 août 1944.

La notification des projets d'actes et d'opérations juridiques

devrait être faite au Conseil supérieur du pluralisme de la presse, faute de quoi la concentration ne peut produire effet.

Sur le rapport de ce Conseil supérieur, le ministre compétent peut, par décision motivée, dans la limite de l'avis qui lui est donné, enjoindre aux entreprises de prendre toutes les mesures afin d'assurer ou de rétablir le pluralisme d'expression des opinions, et en particulier :

- soit de ne pas donner suite aux projets d'actes ou d'opérations,
- soit de rétablir la situation de droit antérieure,
- soit de modifier, de compléter ou même de résilier l'acte ou l'opération juridique.

Le Conseil supérieur du pluralisme de la presse a aussi pour rôle, dans l'esprit de l'ordonnance de 1944, d'assurer l'information du public sur les données économiques de l'entreprise ou des groupes. Il doit en établir la liste, rechercher leurs moyens de financement ainsi que les nom et qualités des titulaires des parts ou des actions. Il doit vérifier toutes les informations que les entreprises fournissent au public sur leur organisation et leur fonctionnement, au sens de l'ordonnance du 26 août 1944.

Il est important aussi qu'il présente, chaque année, au Président de la République et au Parlement, avant la session budgétaire, un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission. Ce rapport, qui est publié, étudiera notamment les effets sur le pluralisme des aides publiques à la presse.

Nous avons souvent remarqué que lorsque nous examinons l'effet des aides publiques sur l'entreprise de presse, nous manquons le plus souvent des données comptables qu'il serait important de connaître.

Le Conseil supérieur reçoit en outre notification des comptes des entreprises. Depuis 1978 un plan comptable, approuvé par la Fédération de la Presse, est obligatoire pour les entreprises; il permet certainement d'avoir des éléments comparables.

Il va de soi que le Conseil peut formuler des propositions de modification des lois et règlements en relation avec le pluralisme d'expression dans la presse.

Si l'information du public était mal présentée, si les comptes des entreprises ou groupes d'entreprises n'étaient pas notifiés au Conseil supérieur, celui-ci pourrait proposer au Ministre compétent de suspendre les aides de l'Etat à l'entreprise concernée.

\ l'époque où les engagements de l'Etat sont de plus en plus

**nombreux, nous ne pouvons pas imaginer que ceux qui en bénéficient n'admettent pas la transparence de leurs comptes.**

**Telles sont, Mesdames et Messieurs, les principales orientations de la présente proposition de loi, dont je souhaite qu'elle soit améliorée au cours de son examen par le Parlement.**

## **PROPOSITION DE LOI**

### **TITRE PREMIER : PRINCIPES**

#### **Article premier.**

Nul ne peut porter atteinte au droit d'accès du citoyen au pluralisme d'expression des opinions, en ce qui concerne les publications périodiques au sens de l'article 2 de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française.

#### **Art. 2.**

Les aides publiques accordées aux entreprises exploitant une ou plusieurs publications périodiques ont pour finalité de favoriser le pluralisme d'expression des opinions.

### **TITRE II: DU CONSEIL SUPERIEUR DU PLURALISME DE LA PRESSE**

#### **Art. 3.**

Il est créé un Conseil supérieur du pluralisme de la presse.

Le Conseil n'est compétent qu'à l'égard des entreprises ou groupes d'entreprises de presse exploitant une ou plusieurs publications périodiques au sens de l'article 2 de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française. Il n'a aucun pouvoir en matière politique ou rédactionnelle.

Le Conseil connaît, à titre consultatif, de toutes les questions concernant le pluralisme d'expression des opinions en matière de presse, dont il est saisi par le Gouvernement, les commissions du Parlement ou les organisations professionnelles représentatives.

Le Conseil veille au respect de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française et, de façon générale, des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'information du public ou garantissant le pluralisme d'expression des opinions.

Il exerce également les attributions prévues par la présente loi.

Art. 4.

Le Conseil supérieur du pluralisme de la presse est une autorité administrative indépendante.

Il est composé de dix-sept membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat :

- un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire, président, nommé par décret en Conseil des Ministres;
- deux députés et deux sénateurs élus respectivement par l'Assemblée Nationale et le Sénat;
- deux membres ou anciens membres du Conseil d'Etat dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat;
- deux membres ou anciens membres de la Cour de Cassation, dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'Assemblée générale de la Cour de Cassation;
- deux membres ou anciens membres de la Cour des Comptes, dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maître, élus par l'Assemblée générale de la Cour des Comptes;
- six personnalités désignées en raison de leur autorité ou de leur compétence par décret en Conseil des Ministres.

Le mandat du président ou des conseillers est renouvelable.

Le Conseil établit son règlement intérieur.

Le Conseil est assisté d'un rapporteur général et d'un rapporteur.

Les fonctions de président, de rapporteur général et de certains rapporteurs constituent des emplois à temps plein.

Art. 5.

Le Conseil supérieur du pluralisme de la presse siège, soit en formation plénière, soit en sections. Les sections sont présidées par le Président du Conseil, ou par un conseiller par lui désigné.

**TITRE III: DE LA PROHIBITION  
DES ATTEINTES AU PLURALISME**

Art. 6.

Sont interdites les concentrations qui ont pour objet ou peuvent avoir pour effet de porter atteinte au pluralisme d'expression des opinions.

Sont également prohibées les ententes, sous quelque forme que ce soit, ou les activités d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises

exploitant une ou plusieurs publications, lorsque ces ententes ou ces activités ont pour objet ou peuvent avoir pour effet de porter atteinte au pluralisme d'expression des opinions.

Une concentration résulte de tout acte ou opération juridique, quelle que soit la forme adoptée, emportant transfert de propriété ou de jouissance sur tout ou partie des biens, droits et obligations d'une entreprise ou groupe d'entreprises exploitant une publication périodique au sens de l'article 2 de l'ordonnance du 26 août 1944 ou ayant pour objet ou pour effet de permettre à une entreprise ou à un groupe d'entreprises, exploitant ou non une publication périodique, d'exercer directement ou indirectement sur une ou plusieurs autres entreprises ou groupes d'entreprises exploitant une publication périodique, une influence de nature à diriger ou même à orienter leur gestion ou leur fonctionnement.

Lorsqu'une entreprise ou un groupe d'entreprises exploitant une ou plusieurs publications périodiques cesse, pour quelque cause que ce soit, d'exploiter un titre, toute personne de droit privé peut en obtenir l'exploitation.

#### Art. 7.

Les projets d'actes ou opérations juridiques définis au troisième alinéa de l'article 6 doivent être notifiés au Conseil supérieur du pluralisme de la presse.

A défaut de cette notification, la concentration ne peut produire effet.

#### Art. 8.

Dans tous les cas, le Conseil supérieur du pluralisme de la presse peut être saisi par le ministre compétent.

Le Conseil peut également se saisir d'office.

#### Art. 9.

Les rapports au vu desquels le Conseil est appelé à se prononcer, ainsi que les éléments d'information et les documents ou leurs extraits sur lesquels se fonde le rapporteur sont communiqués aux parties intéressées qui ont la possibilité de produire leurs observations.

Le décret en Conseil d'Etat visé à l'article 20 de la présente loi précisera les règles de procédure de nature à assurer les garanties des droits de la défense devant le Conseil supérieur du pluralisme de la presse.

En toute hypothèse, la procédure devra présenter à l'égard de toute partie intéressée un caractère pleinement contradictoire.

#### Art. 10.

Le Ministre compétent peut, par décision motivée, dans la limite de l'avis du Conseil supérieur du pluralisme de la presse, enjoindre aux entreprises de prendre toutes mesures de manière à assurer ou à rétablir le pluralisme d'expression des opinions.

Le Ministre peut notamment enjoindre aux entreprises concernées :

- soit de ne pas donner suite au projet d'acte ou d'opération juridiques;
- soit de rétablir la situation de droit antérieure;
- soit de modifier, de compléter ou même de résilier l'acte ou l'opération juridiques.

Les actes ou opérations juridiques contraires aux injonctions ou prescriptions prononcées en application du présent article sont nuls de plein droit. Cette nullité peut être invoquée par les parties et par les tiers; elle ne peut être opposée aux tiers par les parties.

#### Art. 11.

Si les injonctions ou les prescriptions prononcées en application de l'article précédent ne sont pas respectées, le Ministre compétent peut prononcer, par une décision motivée, une sanction pécuniaire, après avoir consulté le Conseil supérieur du pluralisme de la presse sur le montant de cette sanction.

Le montant maximum de la sanction est fixé comme suit : si le contrevenant est une entreprise, 5 % du montant du chiffre d'affaires hors-taxes réalisé en France au cours du dernier exercice clos; si le contrevenant n'est pas une entreprise, 5 millions de francs, ou si le dernier exercice clos a été d'une durée supérieure ou inférieure à 12 mois, il est tenu compte du chiffre d'affaires réalisé durant les douze mois précédant la clôture de cet exercice.

#### Art. 12.

Les décisions prises en application des articles 10 et 11 peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat.

#### Art. 13.

Il est procédé au recouvrement des sanctions pécuniaires comme en matière d'impôts directs.



## **TITRE IV : DE L'INFORMATION DU PUBLIC**

### **Art. 14.**

Le Conseil supérieur du pluralisme de la presse établit une liste des entreprises ou groupes d'entreprises exploitant une ou plusieurs publications périodiques.

Le Conseil recherche les moyens de financement de ces entreprises ainsi que les nom et qualités des titulaires des parts ou actions.

Le Conseil vérifie les informations que les entreprises de presse fournissent au public sur leur organisation et leur fonctionnement. Il peut ordonner aux entreprises de presse de rectifier ou compléter lesdites informations.

### **Art. 15.**

Le Conseil supérieur du pluralisme de la presse présente chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission.

Ce rapport, qui est publié avant le début de la première session ordinaire du Parlement, étudiera notamment les effets sur le pluralisme des aides publiques à la presse.

Le Conseil peut formuler des propositions de modification des lois et règlements concernant le pluralisme de la presse.

### **Art. 16.**

Les comptes des entreprises ou groupes d'entreprises exploitant une ou plusieurs publications périodiques sont notifiés au Conseil supérieur du pluralisme de la presse dans le mois qui suit leur établissement.

Faute de cette notification, l'autorité compétente peut, sur proposition du Conseil supérieur, décider de suspendre tout ou partie des aides accordées à l'entreprise par l'Etat.

## **TITRE V : DISPOSITIONS COMMUNES**

### **Art. 17.**

Afin d'assurer l'exécution de sa mission, le Conseil supérieur du pluralisme de la presse peut, par une délibération particulière à chaque entreprise de presse, charger ses membres ou ses agents de se faire communiquer au siège de l'entreprise toutes les pièces qu'ils estiment utiles à l'accomplissement de leur mission, et notamment tous contrats, livres et documents comptables.

Ces membres ou ces agents peuvent également recueillir toutes informations utiles à l'exercice de leur mission auprès des tiers qui ont exécuté des opérations pour le compte de l'entreprise.

Le Conseil peut, après une délibération particulière, procéder ou faire procéder par ses membres ou ses agents à la convocation et à l'audition de toute personne susceptible de lui fournir des informations concernant les affaires dont il est saisi.

Le secret professionnel ne peut être opposé aux membres et aux agents du Conseil, sauf par les auxiliaires de justice.

Les membres et les agents du Conseil sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leur fonctions, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 378 du Code pénal.

#### Art. 18.

Le Conseil supérieur du pluralisme de la presse dénonce au Parquet les infractions dont il a pu avoir connaissance à l'occasion de l'exercice de sa mission, conformément à l'article 40 du Code de procédure pénale.

Les dirigeants des entreprises de presse ainsi que les membres de leur personnel qui auront refusé aux membres ou aux agents dûment autorisés du Conseil supérieur du pluralisme de la presse la communication sur place des pièces utiles à l'exercice de leur mission, sont passibles des peines prévues à l'article 458 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

#### Art. 19.

Les autorités judiciaires compétentes, saisies de poursuites engagées en application des dispositions de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française peuvent, en tout état de la procédure, demander l'avis du Conseil supérieur du pluralisme de la presse.

### TITRE VI: DISPOSITIONS DIVERSES

#### Art. 20.

Un décret en Conseil d'Etat fixe en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

**Art. 21.**

**La présente loi est applicable à la collectivité territoriale de Mayotte et aux territoires d'outre-mer.**

**Art. 22.**

**La présente loi entre en vigueur le premier jour du neuvième mois suivant sa promulgation.**