

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 novembre 1985.

PROPOSITION DE LOI

portant réforme du régime juridique de la presse.

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean CLUZEL, Charles PASQUA, Adolphe CHAUVIN,
Marcel LUCOTTE, Jean-Pierre CANTEGRIT

et MM. Paul ALDUY, Alphonse ARZEL, René BALLAYER, Jean-
Pierre BLANC, Maurice BLIN, André BOHL, Roger
BOILEAU, Charles BOSSON, Jean-Marie BOULOUX, Raymond
BOUVIER, Pierre BRANTUS, Louis CAIVEAU, Louis de
CATUELAN, Jean CAUCHON, Pierre CECCALDI-PAVARD,
Auguste CHUPIN, Jean COLIN, Marcel DAUNAY, André
DILIGENT, Jean FAURE, Charles FERRANT, André FOSSET,
Jean FRANCOU, Jacques GENTON, Alfred GÉRIN, Henri
GOETSCHY, Marcel HENRY, Rémi HERMENT, Daniel
HOEFFEL, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis JUNG,
Pierre LACOUR, Bernard LAURENT, Henri LE BRETON,
Jean LECANUET, Yves LE COZANNET, Edouard LE JEUNE,
Bernard LEMARIÉ, Roger LISE, Georges LOMBARD, Jacques
MACHET, Jean MADELAIN, Guy MALÉ, Kléber MALÉCOT,
Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, René MONORY, Claude

...

(Renvoyée à une commission spéciale, en application de l'article 16, alinéa 3, du Règlement.)

MONT, Jacques MOSSION, Dominique PADO, Raymond POIRIER, Roger POU DONSON, André RABINEAU, Jean-Marie RAUSCH, Marcel RUDLOFF, Pierre SALVI, Pierre SCHIÉLÉ, Paul SÉRAMY, Pierre SICARD, Michel SOUPLET, Georges TREILLE, Pierre VALLON, Albert VECTEN, Louis VIRAPOULLÉ, Frédéric WIRTH, Charles ZWICKERT, Michel ALLONCLE, Jean AMELIN, Hubert D'ANDIGNÉ, Marc BÉCAM, Henri BELCOUR, Paul BÉNARD, Amédée BOUQUEREL, Yvon BOURGES, Jacques BRACONNIER, Raymond BRUN, Michel CALDAGUÈS, Pierre CAROUS, Auguste CAZALET, Jean CHAMANT, Jacques CHAUMONT, Michel CHAUTY, Jean CHÉRIOUX, François COLLET, Henri COLLETTE, Charles de CUTTOLI, Luc DEJOIE, Jacques DELONG, Charles DESCOURS, Franz DUBOSCO, Marcel FORTIER, Philippe FRANÇOIS, Michel GIRAUD, Adrien GOUTEYRON, Bernard-Charles HUGO, Roger HUSSON, Paul KAUSS, Christian de LA MALÈNE, Jean-François LE GRAND, Maurice LOMBARD, Paul MALASSAGNE, Christian MASSON, Paul MASSON, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Geoffroy de MONTALEMBERT, Arthur MOULIN, Jean NATALI, Lucien NEUWIRTH, Paul D'ORNANO, Sosefo Makape PAPILIO, Christian PONCELET, Henri PORTIER, Alain PLUCHET, Claude PROUVOYEUR, Josselin de ROHAN, Roger ROMANI, Michel RUFIN, Maurice SCHUMANN, Louis SOUVET, Dick UKEIWÉ, Jacques VALADE, Edmond VALCIN, André-Georges VOISIN, Michel d'AILLIÈRES, José BALARELLO, Bernard BARBIER, Jean-Paul BATAILLE, Jean BÉNARD-MOUSSEAU, André B E T T E N C O U R T, Christian BONNET, Philippe de BOURGOING, Jean BOYER, Louis BOYER, Guy CABANEL, Marc CASTEX, Joseph CAUPERT, Jean-Paul CHAMBRIARD, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Pierre CROZE, Michel CRUCIS, Jean DELANEAU, Jacques DESCOURS DESACRES, Henri ELBY, Louis de la FOREST, Jean-Pierre FOURCADE, Jean-Marie GIRAULT, Yves GOUSSEBAIRE-DUPIN, Paul GUILLAUMOT, Charles JOLIBOIS, Jacques LARCHÉ, Guy de La VERPILLIÈRE, Louis LAZUECH, Modeste LEGOUEZ, Pierre LOUVOT, Roland du LUART, Hubert MARTIN, Serge MATHIEU, Jacques MÉNARD, Michel MIROUDOT, Henri OLIVIER, Bernard PELLARIN, Jean-François PINTAT, Richard POUILLE, Jean PUECH, Roland RUET, Michel SORDEL, Pierre-Christian TAITTINGER, Jacques THYRAUD, Jean-Pierre TIZON, Henri TORRE, René TRAVERT, Albert VOILQUIN, Guy BESSE, Michel DURAFOUR, Jean FRANÇOIS-PONCET.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse n'est pas une bonne loi. Elle n'a pas été comprise de l'opinion publique : elle n'a pas été acceptée par la plus grande partie de la presse écrite ; elle a été vidée d'une grande partie de son contenu par le Conseil constitutionnel qui l'a censurée. Il faut l'abroger et la remplacer.

La présente proposition de loi s'inscrit dans le droit fil des principes fondamentaux du libéralisme contenus dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Elle s'en tient à réformer le seul régime juridique devant s'appliquer à la presse. Il y a en effet urgence en cette matière, car l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française doit être actualisée et la loi du 23 octobre 1984 s'est soldée par un échec. La refonte du régime économique de la presse, au sujet duquel la Cour des comptes a rendu un rapport qu'il faut prendre le temps d'examiner minutieusement, de même que le cadre juridique de la protection des sources d'information feront ultérieurement l'objet d'une proposition de loi élaborée en concertation avec les organisations professionnelles concernées.

I. — LE CHAMP D'APPLICATION DU TEXTE PROPOSÉ AU VOTE DU SÉNAT EST PLUS LARGE QUE CELUI DE L'ORDONNANCE DE 1944

En effet, toutes les publications sont dorénavant concernées, quelle que soit leur périodicité, et non plus seulement celles qui, au sens de l'ordonnance de 1944, paraissaient à intervalles réguliers et à raison d'une fois par mois au moins. Ce texte s'applique, par ailleurs, à toutes les entreprises éditrices d'une publication, exploitées en pleine propriété ou sous la forme de location-gérance, y compris à celles qui recourent à ce mode d'écriture apparu récemment, la vidéographie interactive encore appelée télématique.

II. — CETTE PROPOSITION DE LOI ÉTABLIT UNE TRANSPARENCE RAISONNABLE

Ce souci de transparence conduit d'abord à rappeler la disposition de l'ordonnance de 1944 selon laquelle, lorsque l'entreprise éditrice est exploitée sous la forme d'une société commerciale, les actions doivent être nominatives. Il est également nécessaire d'établir que la cession des parts et des actions peut s'effectuer librement ; il est en effet normal que fonctionne la seule loi du marché et, à cet égard, tout mécanisme d'agrément par les organes sociaux de la société constituerait un frein injustifié à la liberté d'entreprendre.

La transparence des aspects essentiels de l'activité de l'entreprise éditrice est également nécessaire pour que soient protégés les intérêts des tiers. Cette exigence trouve toutefois sa limite dans le respect du secret des affaires que, selon de nombreux commentateurs, la loi du 23 octobre avait transgressé. Ainsi, la présente proposition de loi n'impose aux entreprises de presse de faire connaître publiquement, par insertion dans leurs publications, que les éléments utiles à la connaissance des aspects juridiques et financiers de l'entreprise. Il s'agit du nom du propriétaire ou du copropriétaire si l'entreprise éditrice appartient à une personne physique ou du nom de son représentant légal si elle est dotée de la personnalité morale ; du nom du directeur de la publication qui assume la responsabilité pénale au sein de la société ou de l'association, de l'indication que la liste des sociétaires ou associés peut être consultée au siège de l'entreprise. La diffusion de la publication doit également être portée à la connaissance des lecteurs. Le mot « tirage » n'a pas été retenu car il est inadapté à la presse électronique ; en revanche, le terme « diffusion » peut convenir car, d'une manière ou d'une autre, tout numéro de publication tiré est diffusé et « diffusion » s'applique bien à la télématique.

Il est enfin nécessaire que les changements importants intervenus dans la structure financière ou juridique de l'entreprise éditrice soient connus des tiers. Ainsi en est-il de toute cession de droits sociaux ayant pour effet de donner à un cessionnaire la propriété, le contrôle ou la minorité de blocage du capital social ou des droits de vote. Ainsi en est-il également de tout transfert de la propriété ou de l'exploitation d'un titre de publication de presse.

III. — L'EXIGENCE DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Dans un domaine tel que celui de la presse écrite, qui n'est pas concernée seulement par la liberté d'entreprendre, mais également — et même surtout — par la liberté d'expression, il est normal que la loi prévoie l'exigence de la nationalité française, afin d'éviter

la mainmise de capitaux étrangers sur les entreprises éditrices. L'ordonnance du 26 août 1944 prévoyait déjà que tous les propriétaires, associés, actionnaires, commanditaires, bailleurs de fonds ou autres participants à la vie financière d'une publication devaient être de nationalité française. La présente proposition de loi reprend ce principe en l'adaptant à l'évolution de la presse depuis quarante ans. Ainsi, la nationalité française n'est imposée à ceux qui détiennent la propriété d'une entreprise éditrice ou concourent à son financement que pour les quotidiens d'information politique et générale dont l'influence dans l'opinion publique est essentielle. Pour les autres publications, un mécanisme restreignant le financement par des capitaux étrangers est institué, sous réserve de la clause classique des engagements internationaux auxquels la France est partie.

IV. — LES LIMITES A LA CONCENTRATION

Il est nécessaire de prévoir un dispositif destiné à limiter la concentration des entreprises de presse. Il y va de la garantie de la liberté d'expression et de la liberté d'entreprendre. Une remarque préalable doit être faite. Il n'est pas question de traiter dans cette proposition de loi de la répression des ententes illicites et des abus de position dominante. La législation concernant ce domaine, celle de 1977, est peut-être critiquable mais elle n'est pas choquante. Les infractions sont définies et assorties de peines infligées par les seuls tribunaux. La commission de la concurrence n'a qu'un rôle purement consultatif et ses avis sont sollicités facultativement par les tribunaux.

Le dispositif destiné à limiter la concentration des entreprises de presse repose sur le principe constitutionnel que le droit de créer un journal est une liberté qui ne peut en aucun cas être restreinte. Le texte proposé au vote du Sénat établit donc un régime de concentration raisonnable et simple. Il ne concerne que les quotidiens d'information politique et générale dont l'influence est essentielle dans l'opinion publique. Le seuil au-delà duquel la concentration est interdite et est, par là même, susceptible de faire l'objet de poursuites pénales à l'encontre de l'acquéreur d'une telle publication, a été fixé à 30 % de la diffusion de l'ensemble des quotidiens ayant le même contenu rédactionnel.

V. — LES AUTRES DISPOSITIONS REPRISES DE L'ORDONNANCE DE 1944

Pour des raisons d'ordre pratique, il est souhaitable que l'ensemble du régime juridique de la presse écrite figure désormais dans un seul texte. C'est la raison pour laquelle cette proposition de loi reprend certaines dispositions de l'ordonnance de 1944 sans

en modifier substantiellement le contenu. On énumérera : l'interdiction de prête-nom pour laquelle il est précisé que c'est l'acte de simulation qui est pénalement sanctionné ; l'interdiction faite au personnel d'une entreprise éditrice de recevoir des fonds occultes d'un gouvernement étranger ; la qualité de directeur de la publication est reconnue à la personne propriétaire de l'entreprise ou à celle qui détient la majorité du capital. Si cette personne exerce un mandat parlementaire, l'immunité dont elle jouit doit conduire l'entreprise à désigner un codirecteur : la proposition de loi rappelle, enfin, que tout article de publicité à présentation rédactionnelle doit être précédé de la mention « publicité » ou « communiqué ».

VI. — LE DISPOSITIF PÉNAL : LES TRIBUNAUX SONT SEULS ET DIRECTEMENT COMPÉTENTS POUR SANCTIONNER LES VIOLATIONS DE LA LOI

Un régime libéral, tel que celui qu'institue la présente proposition de loi, ne peut s'accommoder d'une commission dite de la transparence ou du pluralisme, à la composition marquée de sous-entendus politiques, et dont la raison d'être, clairement annoncée par le Gouvernement dans la loi du 23 octobre 1984, avant que celle-ci ne soit implacablement censurée par le Conseil constitutionnel, était de contrôler préventivement la liberté d'entreprendre des entreprises éditrices. Le texte proposé au vote du Sénat s'inscrit donc tout naturellement dans la tradition séculaire et libérale française : le juge judiciaire, gardien des libertés et de la propriété, connaîtra des violations de la loi et les sanctionnera.

VII. — LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

La loi du 23 octobre 1984, qui impose la mise au nominatif des actions des entreprises de presse constituées sous la forme de sociétés, est censée avoir, sur ce point, produit tous ses effets. Cette loi ne s'applique toutefois pas aux entreprises de télématique, lesquelles, en revanche, rentrent dans le champ d'application de la présente proposition de loi. Il était donc nécessaire (art. 19) de prévoir une procédure de mise au nominatif de leurs actions par les sociétés de vidéographie interactive.

Le texte soumis au vote du Sénat prévoit son harmonisation avec le régime juridique des agences de presse (ordonnance du 2 novembre 1945) et avec celui des services de communication audiovisuelle (loi du 29 juillet 1982).

L'ordonnance du 26 août 1944, parce que ses dispositions ont été reprises et actualisées ou sont caduques, et la loi du 23 octobre 1984 pour des raisons évidentes, sont abrogées.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Au sens de la présente loi, l'expression « publication de presse » désigne tout service utilisant un mode écrit de diffusion de la pensée mis à la disposition du public en général ou de catégories de public et paraissant à intervalles réguliers.

Art. 2.

Les dispositions de la présente loi s'appliquent à toute personne physique ou morale ou groupement de droit éditant, en tant que propriétaire ou que locataire-gérant, une publication de presse et dénommée « entreprise éditrice ».

Art. 3.

Il est interdit de prêter son nom à toute entreprise éditrice, en simulant la souscription d'actions ou de parts, l'acquisition ou la location-gérance d'un fonds de commerce ou d'un titre.

Art. 4.

Dans toute entreprise éditrice les cessions de parts ou d'actions sont libres. Lorsque l'entreprise éditrice est une société par actions, les actions doivent être nominatives.

Art. 5.

Dans toute publication de presse, les informations suivantes doivent être portées, en permanence, à la connaissance des lecteurs :

1° si l'entreprise éditrice n'est pas dotée de la personnalité morale, les nom et prénom du principal propriétaire ou copropriétaire ;

2° si l'entreprise éditrice est une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme, et le nom de son représentant légal ;

- 3° le nom du directeur de la publication ;
- 4° l'indication que la liste des sociétaires ou associés peut être consultée au siège de l'entreprise ;
- 5° la diffusion.

Art. 6.

Toute entreprise éditrice doit porter à la connaissance des lecteurs de la publication, dans le délai d'un mois ou lors de sa prochaine parution, toute cession de droits sociaux ayant pour effet de donner à un cessionnaire la propriété, le contrôle ou la minorité de blocage du capital social ou des droits de vote.

Tout transfert de la propriété ou de l'exploitation d'un titre de publication de presse doit être porté, dans un délai d'un mois ou lors de sa prochaine parution, à la connaissance des lecteurs.

Art. 7.

A compter de la publication de la présente loi et sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France et comportant soit une clause d'assimilation au national, soit une clause de réciprocité dans le domaine de la presse, tous les propriétaires, associés, actionnaires, commanditaires, bailleurs de fonds ou autres participants à la vie financière d'une entreprise éditant une publication quotidienne d'information politique et générale de langue française doivent être de nationalité française.

En ce qui concerne les entreprises éditant une publication autre que celle mentionnée à l'alinéa précédent, d'une part la majorité du capital ou des droits de vote ne peut pas être acquise directement ou indirectement par un ou plusieurs étrangers ; d'autre part, les droits assurant dans une telle société la minorité de blocage ne peuvent être acquis par un ou plusieurs étrangers qui disposent déjà de droits semblables dans une autre entreprise éditrice.

Est étranger, au sens de l'alinéa précédent, toute personne physique de nationalité étrangère et toute société dont la majorité du capital est détenue par des étrangers.

Art. 8.

Il est interdit à toute entreprise éditrice, sous réserve du paiement des prestations qu'elle assure, ou à l'un de ses collaborateurs, de recevoir directement ou indirectement des fonds ou avantages d'un gouvernement étranger.

Art. 9.

Lorsqu'une personne physique est propriétaire d'une entreprise éditrice, ou en détient la majorité du capital, ladite personne est directeur de la publication.

Dans les autres cas, le directeur de la publication est le représentant légal de l'entreprise éditrice.

Art. 10.

Si le directeur de la publication jouit de l'immunité parlementaire dans les conditions prévues à l'article 26 de la Constitution et aux articles 9 et 10 du protocole du 8 avril 1965 sur les immunités et privilèges des Communautés européennes, l'entreprise éditrice doit nommer un codirecteur de la publication.

Art. 11.

Il est interdit à toute entreprise éditrice ou à l'un de ses collaborateurs de recevoir ou de se faire promettre une somme d'argent, ou tout autre avantage, aux fins de travestir en information de la publicité financière.

Tout article de publicité à présentation rédactionnelle doit être précédé de la mention « publicité » ou « communiqué ».

Art. 12.

Est interdite toute acquisition d'une publication quotidienne d'information politique et générale ayant pour effet de permettre à l'acquéreur de détenir plus de 30 % de la diffusion nationale des quotidiens d'information politique et générale.

Art. 13.

Seront punis d'une peine de deux mois à un an de prison et d'une amende de 10.000 F à 200.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement :

1° ceux qui, en leur nom personnel ou comme représentant d'une personne morale, auront été partie à une convention de prêt-nom prohibée par l'article 3 ci-dessus ;

2° ceux qui, en ces mêmes qualités, auront été partie, avec connaissance, à une convention prohibée par les dispositions de l'article 7 ci-dessus ;

3° ceux qui, avec connaissance, auront accepté de recevoir ou reçu un avantage en violation des dispositions de l'article 8 ci-dessus ;

4° ceux qui auront promis ou versé, accepté de recevoir ou reçu une somme d'argent ou un avantage en violation des dispositions de l'alinéa premier de l'article 11 ci-dessus ;

5° ceux qui auront enfreint la prohibition édictée par l'article 12 ci-dessus.

Art. 14.

Sera puni d'une amende de 10.000 F à 200.000 F quiconque aura manqué à l'obligation d'assumer les fonctions de directeur de la publication édictée par l'article 9 ci-dessus.

Art. 15.

Seront punis d'une amende de 10.000 F à 40.000 F :

1° les présidents, les directeurs généraux, les administrateurs, les membres de directoires ou de conseils de surveillance, les gérants ou les dirigeants de fait de sociétés qui auront émis des actions au porteur en violation des dispositions de l'article 4 ci-dessus ;

2° les dirigeants de toute entreprise éditrice qui n'auront pas fait procéder aux publications prévues aux articles 5 et 6 ci-dessus ;

3° ceux qui auront enfreint les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 11 ci-dessus.

Art. 16.

En cas de condamnation pour l'une des infractions définies dans la présente loi, le tribunal pourra ordonner que sa décision soit, aux frais du condamné, insérée intégralement ou par extraits dans les publications de presse qu'il désigne et affichée dans les conditions prévues à l'article 51 du code pénal.

Art. 17.

Pour l'application de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse, la référence aux articles 6 et 18 de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française est remplacée par la référence aux articles 4 et 6 de la présente loi.

Art. 18.

Pour l'application de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, la référence aux articles 3 et 4 de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française est remplacée par la référence aux articles 7 et 3 de la présente loi.

Art. 19.

Les sociétés éditrices, dont l'objet principal est la mise à la disposition du public ou de catégories de public de services définis à l'article 77 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et dont les actions ne sont pas nominatives, sont tenues de publier un mois au plus après la promulgation de la présente loi, dans un journal d'annonces légales, un avis aux porteurs d'actions les invitant à mettre leurs titres sous la forme nominative selon les modalités prévues à l'article 94-I de la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981) modifié par l'article 111 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983).

Art. 20.

L'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française est abrogée.

La loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme de la presse est abrogée.