

N° 511

SÉNAT

TROISIÈME SÉSSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 septembre 1984

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission spéciale (1) sur le projet de loi,
CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3,
DE LA CONSTITUTION, PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN NOUVELLE
LECTURE, *visant à limiter la concentration et à assurer la*
transparence financière et le pluralisme des entreprises de
presse.

Par M. Jean CLUZEL,

Senateur

(1) *Cette Commission est composée de* M. Charles Pasqua, *président*, Mme Brigitte Gros, MM. Jacques Thyraud, Louis Perrein, Dominique Pado, *vice-présidents*, Guy Schmaus, *secrétaire*, Jean Cluzel, *rapporteur*, Stéphane Bonduel, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Ceccaldi-Pavard, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, André Diligent, Leon Eckhoutte, André Fosset, Claude Fuzier, Charles Lederman, Jean-François Le Grand, Roland du Luart, Marcel Lucotte, Roger Romani, Maurice Schumann, Pierre-Christian Lattinger.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture - 1832, 1885, 1963 et in-8° 538.

2^e lecture - 2170, 2194 et in-8° 660.

Commission mixte paritaire - 2336.

Nouvelle lecture - 2334, 2337 et in-8° 670.

Senat : 1^{re} lecture - 210, 308 et in-8° 123 (1983-1984)

2^e lecture - 473, 505 et in-8° 194 (1983-1984)

Commission mixte paritaire - 508 (1983-1984)

Nouvelle lecture - 510 (1983-1984)

Edition, imprimerie, presse.

SOMMAIRE

	Pages
I. – L'Assemblée nationale se dérobe au dialogue avec le Sénat	3
II. – Un certain nombre d'articles ne semblent pas conformes à la Constitution	9
III. – Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité	19

MESDAMES, MESSIEURS,

I. - L'ASSEMBLÉE NATIONALE SE DÉROBE AU DIALOGUE AVEC LE SÉNAT

Pour des raisons qu'il ne m'appartient pas de juger, le dialogue que requiert le système bicaméral ne s'est pas instauré entre les deux Assemblées.

Le texte adopté par le Sénat en première lecture n'a été examiné ni par la Commission compétente de l'Assemblée nationale, ni par l'Assemblée elle-même.

C'est la raison pour laquelle le **Sénat a repris son texte en seconde lecture en espérant alors que le Gouvernement aurait laissé se poursuivre la navette**. C'est donc en commission mixte paritaire que, le mercredi 5 septembre, nous avons tenté un ultime effort de dialogue. En vain !

En vain ? Pas totalement, néanmoins !

Ce dialogue qui fut inlassablement demandé par la Commission spéciale « entreprise de presse », par son Président, par ses membres, par son Rapporteur, ce dialogue a quand même existé, mais d'une façon curieuse et totalement inattendue, voire inédite.

A tel point qu'il s'est agi d'une grande première nationale.

Qu'on en juge :

- en commission mixte paritaire, le mercredi 5 septembre en ma qualité de Rapporteur, et après en avoir reçu mandat de mes collègues, j'ai proposé qu'un accord de compromis puisse se dégager au sein de la C.M.P. sur certains articles et en particulier sur **l'article 35**. Il me semblait en effet que pour des raisons d'apaisement, mais aussi d'ordre social, il convenait de reporter la mise en conformité des groupes de presse avec les dispositions éventuellement votées de la loi, du treizième au **vingt-cinquième** mois après l'entrée en vigueur de la loi.

Un début de discussion s'est instauré aussitôt ; la séance a été suspendue par le Président Charles Pasqua à 20 h 25, ceci dans un esprit de courtoisie à l'égard de nos collègues qui souhaitaient suivre, à la télévision, l'intervention de M. le Premier ministre.

Comme chacun sait, dès le début de l'émission, M. Laurent Fabius a nettement indiqué qu'il était favorable à un report du délai de mise en conformité, c'est-à-dire d'un point très important de l'application de la loi.

Ainsi le dialogue se trouvait noué, sans ligne directe – mais est-il besoin de le souligner – entre l'Elysée ou Matignon et la majorité de la Commission spéciale du Sénat. Oui le dialogue se trouvait noué une demi-heure seulement après le dépôt d'un amendement en C.M.P. et la réponse tombait : c'était une réponse d'accord sur un point tellement essentiel qu'au mieux cette loi ne sera jamais appliquée et qu'au pire elle ne le sera que dans une période fort éloignée.

Et d'ici là...

La commission mixte paritaire a repris ses travaux à 22 h 15. S'est alors engagée une discussion générale sur la lecture de l'article 45 de la Constitution et sur le déroulement des travaux d'une commission mixte paritaire. Puis l'amendement présenté par le rapporteur de la Commission spéciale du Sénat et qui avait ainsi reçu l'accord de Matignon et vraisemblablement celui de l'Elysée, n'a cependant pas reçu celui de nos collègues de la majorité présidentielle. En effet, et à notre grand regret, ils ont décidé de ne pas prendre part au vote. *Cette attitude valait malgré tout acceptation puisque cet amendement fut voté par 7 voix pour.*

Bien que cette forme de dialogue soit un peu curieuse, elle n'en est pas moins un dialogue. On peut alors considérer que, même sans le dire, les arguments développés avec autant de modération dans la forme que de fermeté sur le fond par le Sénat ont été pris en compte par le Gouvernement. Comment auraient-ils pu ne pas l'être alors que cette argumentation est celle de la logique, du bon sens, de l'équité, mais aussi de la défense du pluralisme de la presse indispensable à l'information honnête et loyale de l'opinion publique, fondement même de la démocratie.

Hélas, à l'exception des modifications apportées aux articles 15 (introduction d'un délai de quatre mois pour l'exécution des décisions de la commission) et 35 (allongement d'un an du délai fixé pour l'application de la loi aux situations existantes), *le texte qui revient aujourd'hui devant le Sénat présente les mêmes défauts que précédemment.*

*
* *
*

Le Gouvernement a invoqué le **rapport de M. Georges Vedel** pour justifier l'élaboration de son projet de loi : c'est à croire qu'il ne l'avait pas lu ou pas lu entièrement. Comment le Gouvernement a-t-il pu tirer des conclusions aussi surprenantes du rapport de M. Vedel ?

J'observerai d'abord que M. Vedel est *particulièrement prudent* quand, par exemple, il constate que les termes « concentration » et « pluralisme » sont à la fois imprécis et intuitifs. M. Vedel met en garde avec une parfaite sagesse contre les idées reçues.

M. Vedel va même jusqu'à se demander si, d'un certain point de vue, la concentration ne serait pas encore insuffisante en France.

La lecture de ce rapport et de l'**avis du Conseil économique et social** est fort instructive. L'avis souligne que la situation financière de la *presse quotidienne parisienne* est fragile. Cette presse est particulièrement vulnérable. C'est bien pourquoi, dans son avis, le Conseil économique et social n'oublie pas, à la *différence du projet de loi*, de traiter la question des *aides et franchises* et, par là même, il en confirme l'importance.

Un point remarquable : l'avis du Conseil économique et social *exclut le système des seuils à pourcentage*. L'avis précise que ces seuils ne *sont pas transposables* au cas particulier de la presse.

Mes chers Collègues, la Commission spéciale avait, en rédigeant ses amendements, proposé tout simplement au Sénat de tirer les conséquences du rapport de M. Vedel et de l'avis du Conseil économique et social.

* * *

Sans reprendre en détail les arguments développés, au cours des deux lectures successives au Sénat, je rappellerai les *trois analyses* que l'on peut faire du texte.

1° La première analyse est d'ordre politique.

C'est un objectif essentiellement *politique* que l'ancien Premier ministre a défini au congrès socialiste de Bourg-en-Bresse.

Cet objectif politique a été ensuite *traduit en termes législatifs*. Cependant, cette transformation n'a pu dissimuler le caractère originel de ce texte. Ce qui explique que le projet qui nous a été soumis contrevient à un *principe* cardinal de la démocratie : *l'égalité de tous devant la loi*. Ce projet vise un homme. C'est là son vice et tout le monde le sait.

En second lieu, ce texte comprend nombre d'absurdités.

La conséquence peut-être la plus étrange est qu'un groupe pourrait très légalement absorber et faire disparaître tous les quotidiens nationaux *sauf un*, de telle sorte que son audience serait **100 % des lecteurs**. Et, cela, sans tomber sous le coup de la loi !

2° **L'analyse économique** n'est pas plus favorable. Ce qui n'a rien d'étonnant, puisque les rédacteurs ont méconnu la dimension proprement économique des choses. Leur diagnostic est erroné. Ils entendent *attaquer la concentration* au lieu de *soutenir le pluralisme*. Lutter contre les puissances d'argent, le but officiel du texte ? Mais, tout le monde est d'accord avec ce but. Tout le monde est d'accord sur *quatre principes* : *pluralisme, transparence financière, pérennisation des franchises consenties aux lecteurs par l'intermédiaire des journaux, interdiction des positions dominantes*.

Officiellement, tout le monde se déclare également d'accord pour élaborer un texte qui se situerait dans le droit fil de la grande loi de 1881 ainsi que des ordonnances de 1944.

Mais il eût fallu pour cela élaborer un texte doté d'un **volet économique**, un vrai texte, un texte complet.

D'autres causes de la concentration que la volonté de puissance des groupes existe. Il s'agit de la **vulnérabilité** des entreprises de presse soumises à un **environnement défavorable** et de la *politique économique et financière* du Gouvernement. C'était vrai hier (et le Sénat le dénonçait). C'est bien pire aujourd'hui !

3° *Analysé du point de vue social*, le projet de loi est tout aussi inquiétant.

Que va-t-il se passer lorsqu'un groupe sera contraint de se *dessaisir d'un quotidien* ? A moins d'être fou, le dirigeant du groupe choisira de se défaire du journal le moins florissant. Comment et à qui vendre un « canard boiteux » ? Il y a toutes chances – ou plutôt tous risques – que le quotidien ne soit purement et simplement contraint de disparaître.

Pour conclure ce rapport, je voudrais me référer à Pascal.

Il y a en effet deux sortes de décisions. D'abord, celles que l'on prend en tout bien tout honneur – et alors on peut en exprimer clairement et sincèrement les raisons car elles répondent à une situation objective comme à des intentions avouables.

Mais il y a aussi celles qui inspirent d'abord des réactions de sympathie ou d'antipathie et qu'on justifie ensuite par de fausses raisons inventées pour les besoins de la cause, ce que Pascal appelait « *les raisons qui viennent après* ».

Pour la presse française, je dirai volontiers, paraphrasant Pascal, « que des mesures vont être prises non pas parce qu'elles répondent à des raisons, mais qu'on a trouvé ces raisons après et pour tenter de justifier les mesures prévues par ce projet de loi ».

C'est bien toute la question.

Et c'est sur elle, qu'à notre demande se penchera le Conseil constitutionnel.



Puisque le Gouvernement n'a pas voulu nous entendre, nous nous tournons maintenant vers le Conseil constitutionnel, car nous estimons que de nombreux articles de ce texte ne sont pas conformes à la Constitution...

La Commission spéciale estime, en effet, que le texte, notamment dans ses articles 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19, 20 et 21, porte atteinte à des libertés fondamentales protégées par la Constitution.

II. – UN CERTAIN NOMBRE D'ARTICLES NE SEMBLENT PAS CONFORMES A LA CONSTITUTION

A. – La loi a été adoptée selon une procédure législative irrégulière.

La *procédure d'examen* du texte à l'Assemblée nationale, en *deuxième lecture*, n'est pas *constitutionnelle*, car elle ne respecte pas les prescriptions du Règlement de cette Assemblée. Or, ce respect est d'une importance telle que la Constitution a expressément prévu, dans son article 61, premier alinéa, que les Règlements des Assemblées vous sont soumis, avant leur mise en application, pour vous mettre en mesure de vous prononcer sur leur conformité à la Constitution.

– L'article 90 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose qu'aucun texte ne peut être *mis en discussion* s'il n'a fait, *au préalable*, l'objet d'un *rapport* de la commission compétente *dans les conditions réglementaires*.

– L'article 86, alinéa 2, dispose que les *rapports* sur des textes transmis par le Sénat *concluent à l'adoption, au rejet ou à des amendements*.

Or, M. Queyranne a reconnu explicitement dans son rapport (A.N. n° 2194, p. 3) qu'il *n'était pas en mesure de présenter les conclusions* de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales. Son rapport n'était donc pas réglementaire; ce qui entraîne l'*inconstitutionnalité* d'une loi adoptée dans les conditions d'une *procédure législative imparfaite*.

* * *

B. – Les articles 10, 11 et 12 de la loi violent le principe constitutionnel de la liberté de la presse.

L'article 11 de la *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen*, confirmé par le *Préambule* de la Constitution de 1958 – auquel le Conseil constitutionnel a constamment accordé une

valeur identique à celle de la Constitution elle-même – dispose : « La **libre communication** des pensées et des opinions est un droit des plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc **parler, écrire, imprimer librement**, sauf à répondre de l'**abus** de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi ; »

Les principes constitutionnels, s'ils n'excluent pas des restrictions légales, limitent cependant l'intervention du législateur.

En premier lieu, la liberté consistant à pouvoir faire tout ce qui ne **nuît pas à autrui**, il appartient, sans conteste, à la **loi** de déterminer les « **abus** » et d'en fixer les **peines**. Encore le régime **répressif** ainsi institué est-il exclusif de toute restriction *antérieure* à la publication. Les poursuites criminelles sont *postérieures*.

En second lieu, il appartient également à la loi de définir les **modalités d'exercice** d'une liberté publique, mais cette définition législative ne peut avoir pour objet ni effet de restreindre, ni d'interdire indirectement, cet exercice lui-même. La *mise en œuvre* d'un principe ne doit pas aboutir à sa *mise en cause*.

En particulier, toute liberté – il en est ainsi de la liberté d'association, comme le Conseil constitutionnel en a jugé dans sa décision du 16 juillet 1971 – implique que ses *conditions d'exercice* ne peuvent être soumises pour leur validité à l'intervention *préalable* de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire.

Le **régime de la liberté de la presse** s'analyse en plusieurs règles qui s'imposent aux pouvoirs publics :

– la profession d'**imprimeur** et celle de **libraire** sont libres. Ceux qui veulent les exercer ne sont assujettis à aucune formalité spéciale. Ils sont placés purement et simplement sous le droit commun des professions commerciales et industrielles ;

– la **presse** est entièrement libre. Elle n'est subordonnée à **aucune autorisation préalable** ; elle n'est soumise à **aucune censure**.

La loi du 29 juillet 1881 a déterminé, de façon explicite, les *garanties* conformes aux exigences, à valeur constitutionnelle, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il ressort de la combinaison des articles premier et 5 de cette loi que chacun a la liberté d'imprimer **autant de publications** qu'il veut et de publier autant de journaux ou périodiques qu'il souhaite. *L'absence d'autorisation préalable* implique nécessairement la possibilité pour une personne ou une entreprise, de publier un seul journal mais *aussi de créer un nombre illimité de titres*.

Or, le projet de loi apporte à ce régime des **restrictions** très importantes et définit un système de **contrôle étatique** qui abolit certains **éléments** essentiels du régime de liberté de la presse.

L'article 10 prévoit qu'une personne peut posséder ou contrôler plusieurs quotidiens nationaux d'information politique et générale si le total de leur diffusion n'excède pas 15 % de la diffusion de tous les quotidiens nationaux de même nature.

L'article 11 dispose qu'une personne peut posséder ou contrôler plusieurs quotidiens régionaux, départementaux ou locaux d'information politique et générale si le total de leur diffusion n'excède pas 15 % de la diffusion de tous les quotidiens régionaux, départementaux ou locaux de même nature.

Enfin, *l'article 12* limite la possession ou le contrôle de plusieurs quotidiens régionaux, départementaux ou locaux d'information politique et générale et de plusieurs quotidiens nationaux de même nature :

Il en résulte qu'au-delà des plafonds posés par la loi, un patron de presse ne pourra plus créer de nouveaux titres ou devra se séparer de ceux qu'il détenait hors quotas.

Ces limitations ne sont pas justifiées par des atteintes que la liberté de la presse porterait à l'exercice par autrui de cette même liberté, ni par des troubles qu'elle occasionnerait à l'ordre public.

Il y a donc *limitation directe* de la liberté de créer ou de conserver un journal garantie par les **articles premier et 5** de la loi précitée du 29 juillet 1881. Ces dernières dispositions qui donnaient à la presse des garanties conformes aux exigences constitutionnelles n'ont pas été remplacées dans la présente loi par des **garanties équivalentes**, alors que le Conseil constitutionnel a jugé nécessaire une telle équivalence dans sa décision du 20 janvier 1984.

De ce chef, les articles 10, 11 et 12 du projet de loi sont entachés d'inconstitutionnalité.

* * *

C. - Les articles 10, 11 et 12 sont contraires au principe de l'égalité devant la loi.

Les articles 10, 11 et 12 déterminent des seuils ou quotas de diffusion qui sont différents suivant que les publications sont « nationales » ou « régionales », sans qu'aucune raison puisse justifier cette disparité, ni d'ailleurs qu'aucun argument n'ait été produit en sa faveur. Faute d'une base objectivement déterminée, les différences de traitement ont un caractère arbitraire contraire au principe de l'égalité devant la loi.

* * *

D. – Les articles 10, 11, 12 et 14 instituent une procédure déguisée d'autorisation préalable contraire au principe de la liberté de la presse.

Un patron de presse qui voudrait lancer, par exemple, un troisième quotidien national devra faire vérifier, par la commission instituée à l'article 15, que le tirage de son nouveau titre ne risque pas de lui faire dépasser le seuil légal posé par l'article 10. La même situation résulte des articles 11 et 12.

Quant à l'article 14, il dispose très explicitement que toute opération relative à un titre doit faire l'objet d'une *déclaration* à la commission qui *avertit* la personne intéressée (le patron de presse par exemple), si elle estime que l'opération est contraire aux articles 10 à 13 de la loi.

Cette « déclaration » et cet « avertissement » – assorti au surplus des menaces de sanction résultant des articles 18 et 19 – reconstituent un système *d'autorisation préalable*, qu'en matière de presse la loi précitée de 1881 avait supprimée et que le Conseil constitutionnel avait refusée en matière de liberté d'association.

* * *

E. – Les articles 10, 11 et 12 sont également contraires au droit de propriété.

L'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Les articles 10, 11 et 12 précités contreviennent à ce principe.

Le propriétaire qui aura dépassé les quotas et sera donc tenu de se dessaisir d'un ou plusieurs titres, sera à la merci des acquéreurs, qui ne manqueront pas de profiter de la situation. Il vendra dans des conditions désavantageuses. Il risque même de ne trouver aucun acquéreur et il sera alors contraint d'arrêter la parution du ou des titres en question.

Dans les deux cas, le propriétaire sera la victime d'une *expropriation*, sans préalable, ni juste indemnité.

* * *

F. – L'article 13 viole également le principe de la liberté de la presse.

Le motif est autre :

L'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ouvre le plus largement possible le droit d'accéder à la liberté de la presse.

L'article 13 met en échec cet accès sans condition, car il pose que toute publication est tenue de comporter une « **équipe rédactionnelle** » de *journalistes titulaires de la carte professionnelle*.

Par là même, cet article confère à une catégorie professionnelle le monopole de contrôler – donc d'interdire – l'accès à la liberté de la presse : il suffirait qu'une coalition de journalistes refuse toute collaboration pour qu'il soit impossible de fonder un journal, et donc de s'exprimer directement par voie de presse.

En *subordonnant* à l'existence de cette équipe rédactionnelle la *mise en œuvre* du principe de la liberté de la presse, l'article 13 est anticonstitutionnel.

* * *

G. – Les articles 18 et 19 de la loi violent le principe de la séparation des pouvoirs.

Le Conseil constitutionnel a confirmé la valeur constitutionnelle du principe de séparation des pouvoirs, dans ses décisions des 17, 18 et 24 juin 1959 lorsqu'il a déclaré anticonstitutionnels certains articles du Règlement de l'Assemblée nationale au motif qu'ils pouvaient empêcher la formation d'un groupe politique « par une appréciation, laissée à la seule Assemblée nationale, de la conformité de la déclaration politique dudit groupe aux dispositions de l'article 4 de la Constitution ».

Il a confirmé ce principe dans sa décision du 29 décembre 1983 lorsqu'il a déclaré anticonstitutionnelles des dispositions qui conféraient à des agents de l'autorité administrative des pouvoirs qui empiétaient sur les prérogatives du pouvoir judiciaire.

1° Il est de notoriété publique que le projet de loi a été rédigé pour s'appliquer à un seul cas, celui d'un dirigeant de groupe de

presse, *que le juge n'avait pas sanctionné*. Le législateur se comporte, dans ces conditions, *comme un juge de substitution*.

S'il est admissible que le législateur soit appelé à valider un acte réglementaire annulé par le juge, lorsque la solution législative est la seule qui permette de résoudre des problèmes humains en réglant une situation inextricable, c'est que le législateur n'est alors substitué au juge que pour cause de force majeure. Tel n'est pas le cas pour le projet de loi soumis à notre examen.

2° Le projet de loi confère à une autorité **administrative** des pouvoirs **judicieux**.

Les libertés n'ont de limites que celles fixées par la loi et la violation de ces limites est sanctionnée pénalement par le juge. Telles sont les garanties judiciaires accordées aux citoyens par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans ses articles IV, V, VII et VIII.

En application de ce principe, l'article 66 de la Constitution dispose que « *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle*, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».

Le Conseil constitutionnel a rappelé cette garantie fondamentale dans sa décision précitée du 29 décembre 1983 en affirmant que le juge judiciaire doit avoir *toute la responsabilité et le contrôle des opérations portant atteinte à la liberté individuelle*, ce qui implique la compétence *d'autoriser* les interventions des autorités administratives, de *vérifier* leur bien-fondé et le droit de *surveiller* leur déroulement.

Or, la commission instituée par l'article 15 de la loi dispose de pouvoirs **exorbitants**.

L'article 18 de la loi lui donne compétence pour constater les violations des articles 10 à 13 et pour **prescrire** à cette fin les **mesures nécessaires**.

Malgré l'imprécision du terme, les travaux préparatoires permettent de savoir qu'il peut s'agir de la *séparation des entreprises* et de la *cessation du contrôle commun* (Rapport Queyranne, p. 236); d'ordonner la *cession d'une part des entreprises* (Assemblée nationale, troisième séance du 8 février 1984 - J.O. A.N., p. 806).

La commission doit ainsi pouvoir procéder à *toutes les opérations qu'implique la mise en œuvre des quotas* définis aux articles 10, 11 et 12, soit, selon les cas : ordonner la *séparation des actifs*, procéder à la *vente forcée d'un titre*, *répartir les équipements et les personnels* et, même, si les titres hors quotas

n'ont pas fait l'objet d'une reprise, interdire leur parution, ce qui s'accompagnera nécessairement d'une restructuration de l'entreprise.

De la jurisprudence précitée acquise en matière de liberté individuelle, on doit tirer les conséquences suivantes :

- l'institution de la commission est inconstitutionnelle en ce qu'elle est une *autorité administrative* dont les interventions dans le domaine de libertés fondamentales ne sont subordonnées à *aucune autorisation*, à aucun contrôle du juge judiciaire ;

- ses pouvoirs d'ordonner « toute mesure nécessaire », dont la nature n'est pas définie et dont la portée est imprécise, sont incompatibles avec la protection des libertés fondamentales.

En conséquence, en attribuant exclusivement à une autorité administrative des pouvoirs qui relèvent normalement de l'autorité judiciaire, la loi porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs qui attribue au juge judiciaire la mission d'assurer le respect des libertés essentielles.

*
* *

H. – L'article 21 n'est pas conforme à l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle.

Les dispositions de l'article 21 sont également entachées d'inconstitutionnalité. En effet, les « *visites d'entreprises* en vue de procéder aux vérifications requises par la commission » dont il organise la procédure sont décidées alors qu'il n'y a ni infraction, ni présomption d'infraction.

Malgré les modifications apportées au texte par l'Assemblée nationale, qui prévoient que ces visites ne peuvent avoir lieu que sous le contrôle de l'autorité judiciaire et précisent les modalités de l'intervention du juge, l'article 21 n'apporte pas les garanties que le Conseil constitutionnel a estimées indispensables dans sa décision du 29 décembre 1983.

Dans cette décision rendue à propos des contrôles fiscaux, il a, en effet, annulé l'article 89 de la loi de finances pour 1984 qui prévoyait lui aussi des visites domiciliaires, au motif que « *quelles que soient les garanties dont les dispositions de l'article 89 entourent les opérations qu'elles visent, ces dispositions ne précisent pas l'acception du terme infraction* qui peut être entendu

en plusieurs sens et *ne limitent donc pas clairement* le domaine ouvert aux investigations en question ».

Or, l'article 21 du projet de loi, malgré les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, demeure encore trop *imprécis* et ne *limite pas* clairement le champ des vérifications prévues. Tout au plus prévoit-il que « *le magistrat procède à cette autorisation après avoir entendu l'agent intéressé et après avoir contrôlé la nature des vérifications requises par la commission et leur adaptation aux objectifs de transparence et de pluralisme de la presse au sens de la présente loi* ».

Cette formulation ne répond pas à l'exigence de précision que le Conseil constitutionnel avait réclamée, car sa *rédaction est trop générale* en ce qui concerne la définition des infractions poursuivies.

De ce chef, l'article 21 de la loi n'est pas conforme à l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle.

* * *

I. – Enfin, l'article 20 est contraire à la libre activité des partis politiques.

La Constitution, en son article 4, dispose que « les partis et groupements politiques **concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement...** ».

L'article 15 du projet de loi institue une *commission* dotée de *pouvoirs d'investigation* très importants. En effet, aux termes de l'article 20, cette commission « *peut recueillir tous les renseignements nécessaires auprès des administrations et des personnes* ». Aux termes de l'article 21, « les agents (de ces administrations) *peuvent demander aux entreprises et personnes concernées, communication de tout document utile à l'accomplissement de leurs missions* ».

En outre, « sur la demande de la commission, ils peuvent *procéder à des visites d'entreprises*, qui doivent être commencées après 6 heures et avant 21 heures, et se dérouler en présence d'un responsable de l'entreprise, ou, à défaut, de deux témoins requis à cet effet... ».

Il ne peut échapper à personne que cette commission pourrait être tentée de faire procéder à des perquisitions, dans des *entreprises de presse dépendant d'un parti politique*.

Lors de la discussion de première lecture à l'Assemblée nationale, certains députés ont souhaité que la presse politique, dans son ensemble, soit *exclue du champ d'application* du projet de loi.

Une solution différente a été recherchée, à l'article 20.

Le rapport de la Commission de l'Assemblée nationale note que « si la presse des partis politiques est concernée par les dispositions relatives à la transparence et au pluralisme, les *pouvoirs de la commission* devront être, en revanche, précisés, de telle sorte *qu'ils ne risquent pas de porter atteinte* aux libertés garanties par l'article 4 de la Constitution ».

Suivant son Rapporteur, l'Assemblée nationale a modifié l'article 20 du projet de loi (premier alinéa), afin de préciser que les pouvoirs de la commission instituée par l'article 15 rencontraient des limites : « *celles résultant du libre exercice de l'activité des partis et groupements politiques visés à l'article 4 de la Constitution...* ».

Cette démarche confirme que *la presse politique entre dans le champ d'application du projet*. Mais la formule employée laisse la question entière.

Le problème, en effet, est de déterminer **où passe la frontière** entre *ce qui relève de la libre activité des partis* et *ce qui n'en relève pas*.

M. Fillioud, devant l'Assemblée nationale, affirmait qu'« en aucun cas les renseignements demandés par la commission au sujet des publications émanant des partis politiques ne peuvent entraîner des investigations susceptibles de porter atteinte au libre exercice des activités des partis et des groupements politiques tels que définis à l'article 4 de la Constitution ». Le Secrétaire d'Etat a ajouté : « Les pouvoirs de contrôle de la commission « transparence et pluralisme » **s'arrêtent à la société éditrice de la publication, lorsque celle-ci dépend d'un parti politique.** » (J.O. A.N. n° 15, première séance du vendredi 10 février 1984, p. 892).

Devant la Commission spéciale instituée par le Sénat, le Garde des Sceaux a précisé que *les partis politiques étaient des personnes* au sens de l'article 2 du projet de loi, et que **l'édition d'une publication était une opération commerciale que l'on ne pouvait pas associer à la mission fondamentale d'un parti politique** qui est, aux termes de l'article 4 de la Constitution, **de concourir à l'expression du suffrage**.

Le rapprochement de ces citations quasi contradictoires montre qu'aucune règle, qu'aucun critère objectif, ne permettent de déterminer *le point exact où expireront les pouvoirs de contrôle*

de la commission « transparence et pluralisme » (instituée par l'article 15).

Aucune autorité n'est désignée pour trancher sur ce point.

Il est peu vraisemblable que la commission ne puisse faire « ouvrir les portes » d'une société, éditant un journal politique, puisque cette édition est une *opération commerciale*.

La commission sera sûrement en droit également de se faire communiquer les comptes.

En revanche, il semble acquis qu'elle **n'est pas** en droit de faire « remonter la transparence » vers le parti politique lui-même.

Or, certains *documents* ont une **double nature** : ils peuvent avoir une implication commerciale et toucher en même temps à l'activité partisane : le fichier des abonnés par exemple. Pourrait-il être contrôlé ? Ou non ? Il y a doute. Faudra-t-il distinguer entre le *nombre* des abonnements – que la commission pourra connaître – et *l'identité* de ces mêmes abonnés qui, elle, ne pourra lui être divulguée ?

On voit à quelles difficultés insurmontables se heurte l'application du texte ou à quelles conséquences dangereuses il peut conduire.

Mais est-il possible de concilier les libertés traditionnelles en matière d'expression (partis politiques et presse) avec les objectifs d'une loi qui entend lutter contre la concentration au risque de restreindre fortement ces libertés ?

Pour ces motifs, l'article 20 n'est pas conforme à la Constitution.

*
* *

Pour ces motifs, la Commission spéciale a décidé, en application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement du Sénat, d'opposer **l'exception d'irrecevabilité** à l'ensemble du projet de loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse.

III. - MOTION

**présentée par M. Jean CLUZEL
au nom de la Commission spéciale**

tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Considérant que les articles 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19, 20 et 21 du projet de loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse sont contraires aux dispositions de l'article XI (liberté de la presse) et XVII (droit de propriété) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à l'article 4 (libre activité des partis politiques) et à l'article 66 (liberté individuelle) de la Constitution du 4 octobre 1958 et aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi et de liberté individuelle, le Sénat, en application de l'article 44, deuxième alinéa, du Règlement, déclare le projet **irrecevable**.

(*) En application de l'article 44, deuxième alinéa, du Règlement, l'auteur demande que cette motion soit soumise au Sénat avant la discussion des articles.