

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 avril 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Pierre SCHIÉLÉ, Jacques LARCHÉ, Marc BÉCAM, Marcel RUDLOFF, Paul GIROD, Mme Brigitte GROS, MM. Jacques THYRAUD, Pierre SALVI, Jean CLUZEL relative à la protection des personnes victimes de diffamation.

Par Mme Geneviève LE BELLEGOU-BÉGUIN,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collinette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.*

Voir le numéro :

Sénat : 424 (1984-1985).

Diffamation.

SOMMAIRE

	Pages
I. — La protection pénale contre les atteintes à l'honneur, à la réputation ou à la dignité personnelle	3
II. — Les règles procédurales propres aux infractions de presse	6
III. — Le contenu de la proposition de loi initiale	9
IV. — La position de votre Commission	10
Examen des articles	17
Proposition de la commission des Lois	21

I. — LA PROTECTION PÉNALE CONTRE LES ATTEINTES A L'HONNEUR A LA RÉPUTATION OU A LA DIGNITÉ PERSONNELLE

Le droit pénal protège les particuliers et un certain nombre de représentants de l'autorité publique et de corps constitués contre les atteintes à l'honneur, à la réputation ou à la dignité personnelle dont ils peuvent être victimes. Ces atteintes sont néanmoins réprimées d'une manière différente selon la qualité de la victime et selon qu'elles ont été commises dans un « cercle privé » ou publiquement, notamment par un moyen de diffusion quelconque.

Les outrages (article 222 et suivants du Code pénal) ne sont punis, par exemple, que s'ils sont commis envers un certain nombre d'agents de l'autorité publique : magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, jurés, officiers ministériels et commandants ou agents de la force publique, citoyens chargés d'un ministère de service public. Le droit pénal considère comme outrage « la parole, l'écrit ou le dessin **non rendus publics** tendant, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions des personnes protégées, à inculper l'honneur ou la délicatesse ».

La dénonciation calomnieuse (article 373 du Code pénal) consiste, elle, dans le fait de dénoncer, par quelque moyen que ce soit, un ou plusieurs individus aux officiers de justice ou de police administrative ou judiciaire ou à toute autorité ayant le pouvoir de donner suite à la dénonciation ou de saisir l'autorité compétente ou encore aux supérieurs hiérarchiques ou aux employeurs.

Lorsque les atteintes à l'honneur ou à la dignité personnelle d'une personne ou d'un corps revêtent un caractère public, les dispositions répressives qui les punissent sont soumises à un régime particulièrement dérogatoire au droit commun prévu par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Les infractions réprimées par la loi de 1881 sont ainsi considérées comme des « *infractions de presse* » pour lesquelles le législateur de l'époque a tenté de trouver un équilibre entre la nécessité de protéger les victimes injuriées ou diffamées et les principes de la liberté de la presse.

Rentrent ainsi notamment dans la catégorie des *infractions de presse*, soumises à un régime procédural propre : l'injure (article 29,

alinéa 2, de la loi), la diffamation (article 29, alinéa premier), la provocation suivie ou non d'effet aux crimes et aux délits (articles 23 et 24), la provocation de militaires à la désobéissance (article 25), l'apologie des crimes et délits (articles 24, alinéa 3), la propagande anarchiste (loi du 28 juillet 1894), la diffusion de fausses nouvelles de nature à troubler la paix publique ou à ébranler le moral des armées (article 27), l'offense au Président de la République (article 26), l'offense et l'outrage envers certaines autorités étrangères (articles 36 et 37), etc.

L'ensemble de ces infractions ont ceci de commun qu'elles doivent avoir été commises par **l'un des moyens énumérés à l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881**. C'est l'utilisation d'un de ces moyens de diffusion qui confère aux faits incriminés leur caractère public.

Ces moyens sont les suivants : « discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, parole ou image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, placards ou affiches exposés au regard du public ».

Les deux « infractions de presse » que sont l'injure et la diffamation font l'objet d'un traitement différent selon la qualité de la victime (particulier, corps constitués, représentant de l'autorité publique) et selon que le fait injurieux ou diffamatoire porte atteinte à la considération de la personne à raison de ses fonctions ou de sa qualité (article 31 de la loi) ou concernant sa vie privée (article 32 de la loi).

Les faits injurieux ou diffamatoires concernant la vie privée des représentants de l'autorité publique, spécialement protégés à l'article 31, sont soumis aux règles de l'article 32 qui protège les particuliers.

L'article 29, alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 considère comme *injure* « toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait ».

Le premier alinéa de ce même article qualifie, quant à lui, de *diffamation* « Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auxquels le fait est imputable. La publication directe ou par voie de reproduction de l'allégation ou de l'imputation est punissable même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommé mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés ».

L'article 30 de la loi punit d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 300 à 300.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement, la diffamation commise, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, envers les cours, les tribunaux, les armées de Terre, de Mer ou de l'Air, les corps constitués et les administrations publiques.

Sont soumis aux mêmes peines (premier alinéa de l'article 31) les actes de diffamation commis par les mêmes moyens, à raison de leurs fonctions ou de leur qualité, envers un ou plusieurs membres du Ministère, un ou plusieurs membres de l'une ou l'autre Chambre de fonctionnaires publics, un dépositaire ou agent de l'autorité publique, un ministre de l'un des cultes salariés par l'Etat, un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public, temporaire ou permanent, un juré ou un témoin, à raison de sa déposition.

Le deuxième alinéa de l'article 31 énonce que la diffamation contre les personnes, énumérées au premier alinéa, concernant la vie privée, relève de l'article 32 qui dispose, dans son premier alinéa, que « La diffamation commise envers les particuliers, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, sera puni d'un emprisonnement de cinq jours à six mois et d'une amende de 150 à 80.000 F ou de l'un de ces deux peines seulement ».

La répression de l'injure, commise tant envers les corps ou personnes désignées par les articles 30 et 31 qu'envers les particuliers, est prévue, quant à elle, par l'article 33 de la loi. Aux termes de ce texte, l'injure commise, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, envers les corps ou les personnes protégés par les articles 30 et 31 sera punie d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 150 à 80.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. L'injure commise de la même manière mais envers les particuliers, est, quant à elle, punie d'un emprisonnement de cinq jours à deux mois et d'une amende de 150 à 80.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement à condition qu'elle n'ait pas été précédée de provocations.

II. — LES RÈGLES PROCÉDURALES PROPRES AUX INFRACTIONS DE PRESSE

La tentative de concilier les principes de la liberté de la presse et la nécessaire protection des personnes ou corps injuriés, diffamés ou « provoqués » a donné lieu à la création d'une procédure pénale spécifique qui se caractérise notamment par :

1° des limitations portées à la liberté d'action du ministère public et de la victime ;

2° un bref délai de prescription pour l'action publique (article 65 de la loi de 1881) ;

3° des exigences particulières quant au contenu de l'acte de saisine de la juridiction d'instruction ou de jugement appelée à statuer sur l'infraction de presse.

On observera que si la victime d'une infraction de presse peut, en principe, porter comme tout justiciable son action, soit devant les tribunaux répressifs, soit devant les juridictions civiles, l'article 46 de la loi de 1881 prévoit que l'action civile résultant des délits de *diffamation* envers les corps et personnes désignées par les articles 30 et 31, ne peut être poursuivie séparément de l'action publique sous réserve du cas de décès du coupable ou d'amnistie.

— S'agissant des limitations à la liberté d'action du ministère public et de la victime, l'article 48 de la loi de 1881 apporte tout d'abord des restrictions au principe de la *poursuite d'office*.

Contrairement au droit commun, le ministère public n'est admis à mettre en mouvement l'action publique *qu'à la suite d'une plainte préalable du corps ou de la personne victime*, dans un certain nombre de cas :

— injure ou diffamation envers les cours, tribunaux, armées, corps constitués, administrations publiques : dans cette hypothèse, la plainte doit être portée par le corps lui-même après délibération en assemblée générale ou à défaut, par le chef de corps ou par le ministre dont ce corps relève ;

— injure ou diffamation envers un parlementaire ;

— injure ou diffamation envers un fonctionnaire public, un dépositaire ou agent de l'autorité publique autre qu'un ministre, un citoyen chargé d'un service public ou d'un mandat public ;

- diffamation envers un juré ou un témoin ;
- offense envers un chef d'Etat étranger et outrages envers les agents diplomatiques étrangers ;
- injure et diffamation envers les simples particuliers.

En fin de compte, le principe traditionnel de la poursuite d'office n'est maintenu que pour un nombre limité d'injures ou de diffamations : injure ou diffamation envers un ministre, injure — mais non diffamation — envers un juré ou un témoin.

Les limitations apportées à la liberté d'action de la victime ont une moindre portée dans la mesure où les personnes que le dernier alinéa de l'article 48 autorisent à mettre en mouvement l'action publique, soit par la citation directe, soit par la constitution de partie civile, sont relativement nombreuses : particuliers, parlementaires, fonctionnaires, agents de l'autorité ou citoyens chargés d'un service ou d'un mandat publics, juré ou témoin, chef d'Etat étranger ou agent diplomatique étranger. Les victimes privées de la faculté de mettre en mouvement elles-mêmes l'action publique sont donc : les cours, les tribunaux, les corps constitués, les armées, les administrations publiques, les ministres, en cas d'injure ou de diffamation, le Président de la République victime d'une offense, les jurés ou témoins en cas d'injure, les chefs de gouvernement étranger.

— la brève prescription prévue par l'article 65 de la loi de 1881.

Le droit pénal prévoit, en principe, trois délais de prescription de l'action publique : un délai de dix ans pour les crimes, un délai de trois ans pour les délits et un délai d'un an pour les contraventions.

Les infractions de presse sont soumises à un régime particulièrement dérogatoire au droit commun puisque le délai de prescription est réduit à *trois mois*.

Le législateur de 1881 a estimé que, dans le domaine de la presse, les auteurs d'écrits devaient pouvoir savoir rapidement si des poursuites seront ou non exercées contre eux.

Cette brève prescription revêt un caractère d'ordre public puisque pouvant être relevée d'office par le juge à tout moment de la procédure.

La prescription de trois mois, qui concerne l'ensemble des infractions de presse visées par la loi du 29 juillet 1881 (elle ne s'applique pas aux infractions prévues par le Code pénal telles que le chantage, la dénonciation calomnieuse ou l'outrage à un représentant de l'autorité publique) s'étend à l'action civile, que celle-ci soit exercée séparément devant les juridictions civiles ou devant les juridictions répressives.

Dans l'hypothèse où les faits évoqués par le plaignant ne sont pas constitutifs d'un délit pénal, la prescription du droit commun retrouve son champ d'application. S'agissant du point de départ de la prescription, la jurisprudence s'accorde pour considérer qu'il consiste dans la date de la première parution de l'écrit ou de la première expression des faits litigieux.

— **Les exigences relatives au contenu de l'acte de saisine.**

Les articles 50 et 53 de la loi de 1881 exigent que le contenu de l'acte de saisine (qu'il s'agisse d'une citation directe émanant du Parquet ou de la partie civile ou qu'il s'agisse, s'il y a nécessité d'ouvrir une information, du réquisitoire introductif du Parquet ou de la plainte avec constitution de partie civile de la victime) satisfasse à un certain nombre de formalités que ne connaît pas le droit commun.

L'acte de poursuite doit tout d'abord **articuler** les faits litigieux, c'est-à-dire mentionner les lieu et date de leur commission, préciser les circonstances dans lesquelles ils ont été commis et reproduire le plus exactement possible le contenu des écrits publiés ou des paroles proférées.

L'acte de saisine doit, d'autre part, **qualifier** les faits en précisant quelle infraction ils constituent aux yeux de la victime et quels textes les punissent. La nécessité de la qualification est d'autant plus indispensable que le tribunal saisi ne dispose pas du droit de disqualifier, c'est-à-dire de donner une autre qualification aux faits invoqués et qualifiés par l'acte de saisine.

Si elle émane de la victime, la citation directe doit enfin contenir élection de domicile dans la ville où siège le tribunal et être notifiée à la fois au prévenu et au ministère public.

Les exigences relatives au contenu de l'acte de saisine ont une portée considérable dans la mesure où la sanction d'une qualification erronée des faits invoqués est l'annulation de l'ensemble de la procédure subséquente.

On observera que l'irrégularité de la citation directe doit être invoquée avant toute défense au fond par la partie poursuivie ; en revanche, si c'est le réquisitoire du Parquet qui est entaché de nullité, l'irrégularité est d'ordre public et peut être soulevée à tout moment et même d'office par le juge.

L'objectif du législateur de 1881, fut ici de permettre à la personne poursuivie de connaître avec précision, dès le début de la procédure, les faits qui lui sont reprochés ainsi que la qualification pénale qui leur sera donnée. Il s'agit de permettre aux auteurs des écrits ou paroles incriminés de préparer leur défense en toute connaissance de cause.

III. — LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

C'est sur les particularités procédurales qui viennent d'être évoquées que les auteurs de la présente proposition de loi suggèrent un certain nombre de modifications. Ces auteurs font valoir que les fréquentes erreurs de qualification commises par les plaignants conduisent les tribunaux à annuler l'ensemble de la procédure et empêchent les victimes d'exercer de nouvelles poursuites du fait de l'expiration du bref délai de prescription.

Est notamment soulignée la difficulté pour la partie plaignante de qualifier à coup sûr les faits injurieux ou diffamatoires en raison de la distinction opérée par les articles 31 et 32 de la loi de 1881.

L'article 31 punit, on l'a vu, la diffamation commise, **à raison de leurs fonctions ou de leur qualité**, envers un certain nombre de représentants de l'autorité publique ou de citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public. Il prévoit cependant, dans son second alinéa, que la diffamation contre ces personnes **concernant la vie privée** relève de l'article 32 de la loi qui vise les faits de diffamation commis envers les particuliers, en réduisant quelque peu les peines encourues.

La jurisprudence a toujours interprété de la manière la plus stricte les prescriptions de la loi de 1881 sur l'exactitude de la qualification des faits invoqués par le plaignant. Dans le cas où la victime d'une diffamation cumule plusieurs qualités, il n'est souvent guère aisé de déterminer à coup sûr en quelle qualité il a fait l'objet d'une diffamation. Ainsi, s'agissant par exemple d'un parlementaire, dès lors que les imputations ou allégations ne concernent pas des actes commis par le plaignant dans l'exercice de ses fonctions de législateur mais des attitudes politiques ou relevant de sa vie privée, la victime doit fonder son action en justice sur l'article 32 et non sur l'article 31. La situation est encore plus délicate quand la victime est un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public comme, par exemple, l' élu d'organisme de sécurité sociale ou encore un élu local. Dans tous ces cas, le point de savoir si les faits invoqués relèvent de l'article 31 ou de l'article 32 de la loi repose sur l'appré-

ciation souveraine des tribunaux dont la jurisprudence complexe et nuancée exige de la victime une parfaite connaissance du droit de la diffamation.

Les auteurs de la proposition de loi proposent trois modifications à la procédure pénale gouvernant deux infractions de presse : *l'injure* et *la diffamation* :

— ils proposent tout d'abord d'allonger de trois à six mois le bref délai de prescription ;

— ils souhaitent, d'autre part, revenir aux règles habituelles du droit pénal en ce qui concerne le contenu de l'acte de saisine en écartant l'obligation pour le Parquet ou la victime de **qualifier** les faits injurieux ou diffamatoires à peine de nullité de la poursuite ;

— ils suggèrent enfin de supprimer la principale source de confusion qui prive bien souvent les personnes diffamées ou injuriées d'obtenir réparation : l'existence de deux incriminations (articles 31 et 32 de la loi de 1881) distinguant la diffamation commise à raison de leurs fonctions ou de leur qualité contre un certain nombre de personnes exerçant des fonctions ou un mandat publics et la diffamation soit envers les particuliers soit concernant la vie privée.

IV. — LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

L'examen de la présente proposition de loi s'inscrit dans un contexte général où l'on assiste à une certaine mise en question des rapports entre la presse et la justice, à la suite d'un certain nombre d'affaires qui ont notamment mis en lumière les problèmes :

- du secret de l'instruction ;
- des droits de la presse à l'occasion d'une instruction ;
- des expertises et de leur exploitation par la presse ;
- de la protection des sources d'information des journalistes.

Cet examen s'inscrit aussi dans un contexte particulier : la publication du rapport de la Commission presse-justice présidée par le Conseiller d'Etat Roger Errera.

Après un tour d'horizon général, ce rapport préconise — sans d'ailleurs en préciser le contenu — un certain nombre de réformes s'agissant :

- de la **protection** des droits de la personne,
- de l'**information** sur la justice,
- de la réforme du secret de l'instruction,
- de la sauvegarde du bon fonctionnement de l'institution judiciaire (protection des magistrats et des décisions judiciaires),
- des **interdictions** de publication concernant la justice,
- de la protection des sources d'information des journalistes.

Sur le premier point — la protection des droits de la personne — la Commission évoque « l'action en diffamation » de même que le « droit de réponse » et « la protection de la vie privée ».

A propos de l'action en diffamation, la Commission indique :

« Quelque jugement que l'on puisse porter, d'une façon générale, sur le droit français de la diffamation, force est bien de constater qu'il ne peut être considéré comme fournissant actuellement une protection adéquate aux personnes mises en cause par la presse à propos d'affaires judiciaires. »

La Commission mentionne, ensuite, les particularités procédurales existant en matière de délits de presse :

- le bref délai de prescription,
- le sursis ordonné à la poursuite et au jugement du délit de diffamation lorsque le fait imputé est l'objet de poursuites, pendant toute la durée de l'instruction,
- la modestie des condamnations et des réparations allouées,
- l'obligation pour le ministère public ou la victime de préciser et de qualifier le fait incriminé et **d'indiquer le texte de loi applicable à la poursuite à peine de nullité,**
- l'impossibilité pour les juridictions d'instruction ou de jugement de **qualifier à nouveau** les faits,
- le fait que lorsque la diffamation concerne, à raison de ses fonctions ou de sa qualité, l'une des personnes mentionnées à l'article 31 de la loi de 1881, l'action civile résultant du délit de diffamation ne peut être poursuivie séparément de l'action publique (article 46 de la loi de 1881).

La Commission conclut ainsi : « Dans ces conditions, la Commission recommande que soit mise à l'étude la réforme des dispositions précitées de la loi de 1881 relatives à la procédure en matière de diffamation ».

..

Votre commission des Lois souligne tout d'abord la difficulté de trouver un équilibre satisfaisant entre les libertés de la presse et les droits des diffamés.

Le dispositif de la proposition de loi se heurte peut-être à deux objections :

A) Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'un « toilettage » assez général de la loi de 1881.

A cet égard, l'objet de la proposition semble bien limité.

La proposition de loi, en effet, ne propose de modifications, s'agissant du régime procédural, qu'en matière :

- de diffamation,
- d'injure.

Le régime particulier des délits de presse s'applique pourtant à de nombreux autres délits dont les répercussions, sur un plan plus général, peuvent être considérées comme d'une toute autre ampleur :

- la provocation, par voie de presse, aux crimes et délits (articles 23 et 24, alinéas premier et 2, de la loi de 1881),
- l'apologie de crimes et de délits (article 24, alinéa 3, de la loi de 1881),
- la provocation à la discrimination raciale (article 24, alinéa 5, de la loi de 1881),
- la diffamation ou l'injure à raison de l'appartenance raciale ou religieuse (articles 32 et 33 de la loi de 1881).

Il peut donc sembler peu opportun de « laisser de côté » les délits de presse autres que la diffamation et l'injure.

C'est à deux reprises que la proposition opère une certaine discrimination entre l'injure et la diffamation, d'une part, les autres délits de presse, d'autre part.

1° Les articles 8 et 9 du texte, modifiant les articles 50 et 53 (premier alinéa) de la loi de 1881, ne dispensent le ministère public ou la victime, dans le réquisitoire ou la citation, de l'obligation de **préciser l'incrimination applicable**, qu'en cas de diffamation ou d'injure.

Pour les autres délits de presse, le régime procédural actuel est maintenu.

2° De même, l'allongement de trois à six mois du bref délai de prescription (article 10 de la proposition modifiant l'article 65 de la loi de 1881) ne concerne une fois encore que la diffamation et l'injure. Les auteurs de la présente proposition n'ont pas jugé utile de modifier l'actuel délai de trois mois en ce qui concerne les provocations aux crimes et délits ou les provocations à la discrimination religieuse et raciale : il est cependant permis de penser que les trois mois représentent, ici aussi, un facteur assez contraignant pour les parties plaignantes.

B) La seconde objection : **la simplification et la banalisation des poursuites pour diffamation peut constituer un risque.**

- L'impératif de liberté d'expression doit demeurer la règle : les poursuites pour injures ou diffamation ne peuvent avoir qu'un caractère exceptionnel si l'on veut préserver les droits de la presse. Telle est la raison d'être du régime procédural actuel.

Il convient d'ailleurs de souligner que les élus, notamment les parlementaires, pourraient, au demeurant, être plutôt pénalisés par une simplification et une banalisation des poursuites pour diffamation.

En effet, la pratique montre qu'ils sont, en effet, plus souvent « parties poursuivies » que « parties poursuivantes ».

- Le régime juridique actuel est en parfait **accord avec la jurisprudence de la Cour de cassation** qui, en matière de diffamation, s'est toujours montrée très exigeante quant à la qualification, par les plaignants, des faits invoqués (Cass. Civ. 5 décembre 1978).

Une « libéralisation » excessive des règles relatives aux poursuites pour diffamation irait « à rebours » d'une construction jurisprudentielle particulièrement élaborée qui s'est toujours attachée à préserver les droits de la presse et la liberté d'expression tout en faisant sa part aux droits des personnes.

- L'inconvénient résultant du bref délai de prescription est, dans la pratique, souvent levé par la faculté qu'ont les victimes d'engager les poursuites **le dernier jour de la prescription.**

L'acte de poursuite interrompt, dans ce cas, le délai qui se remet à courir pour un nouveau délai de trois mois ; l'exigence d'une qualification exacte des faits invoqués n'en constituant certes pas moins une condition nécessaire au déroulement normal de la procédure.

La victime dispose ainsi, avec cette faculté, d'un certain nombre de mois pour « préparer son dossier ».

Il convient, enfin, de signaler que le fait, pour les auteurs de la proposition de loi, de « fondre » en un seul article 31, les dispositions des actuels articles 31 et 32 (premier alinéa) de la loi de 1881 ne supprime pas l'inconvénient de l'article 46 de cette même loi : cet article 46 interdit, rappelons-le, à la victime, de mener l'action civile indépendamment de l'action publique lorsque les faits diffamatoires ont été commis à l'encontre des corps constitués, armées, administrations publiques et à l'encontre des personnes spécialement protégées par l'actuel article 31 de la loi (deuxième phase de l'article 31 dans le projet des auteurs de la proposition de loi).

*
**

Votre Commission est ainsi amenée à vous proposer une solution qui semble concilier la **préoccupation essentielle des auteurs de la proposition de loi** et la double nécessité :

— de ne pas remettre en cause la liberté d'expression et par conséquent, de ne pas bouleverser, par une modification législative très partielle qui pourrait apparaître comme « hâtive » voire même superficielle, l'économie du dispositif procédural spécifique que le législateur de 1881 a institué pour protéger cette liberté d'expression,

— de ne pas « hypothéquer » la perspective d'une éventuelle réforme plus globale qui envisagerait, d'une manière complète, tous les aspects de ce « monument législatif » que constitue la loi du 29 juillet 1881.

La préoccupation fondamentale des auteurs de la proposition est de remédier à la source de confusion que constitue, pour les victimes diffamées, l'existence de deux textes (articles 31 et 32 de la loi de 1881) exclusifs l'un et l'autre en ce sens qu'une poursuite engagée à tort sur le fondement de l'un de ces deux textes est annulée par le juge sans possibilité de donner aux faits la qualification prévue par l'incrimination voisine.

L'objectif est donc de faire disparaître cette possibilité de confusion. Cet inconvénient levé, il peut apparaître superflu de modifier — surtout de manière discriminatoire — les régimes propres au contenu de l'acte de saisine et au délai de prescription.

Les problèmes actuels résident dans le fait que le législateur a voulu punir plus sévèrement les auteurs de diffamations commises contre un certain nombre de fonctionnaires ou d'élus, à raison de leurs fonctions ou de leur qualité : **huit jours à un an d'emprisonnement, 300 F à 300.000 F d'amende** ou l'une de ces deux peines seulement (actuel article 31, premier alinéa).

Les diffamations commises contre les mêmes personnes mais « concernant leur vie privée » sont punies comme les diffamations contre toute personne (article 32 de la loi), c'est-à-dire : **cinq jours à six mois d'emprisonnement, 150 F à 80.000 F d'amende** ou l'une de ces deux peines seulement.

C'est donc la différence entre les deux « plafonds » de peine qui justifie, en fin de compte, l'existence de deux incriminations distinctes à laquelle s'ajoute un second élément de complication : la distinction (dont la mauvaise appréciation par la partie poursuivante entraînera l'annulation de toute la procédure !) assez aléatoire entre les diffamations portant sur les fonctions ou la qualité d'élu ou de fonctionnaire (article 31 de la loi) et les diffamations portant sur la vie privée de ces élus ou fonctionnaires (article 32 de la loi). **Dans un certain nombre de cas, dont votre Rapporteur a eu connaissance, le juge de première instance et le juge d'appel ont rendu, en effet, sur la même espèce, des décisions contradictoires.**

En fait, les auteurs de la présente proposition de loi l'ont souligné, la répression plus sévère des diffamations contre les hommes publics se retourne contre ceux-ci en raison des erreurs fréquentes de qualification.

Votre Commission vous propose en conséquence de supprimer l'incrimination spécifique « protégeant » jusqu'à présent les personnes spécialement visées par l'actuel article 31, alinéa premier, c'est-à-dire : les membres du Gouvernement ou du Parlement, les fonctionnaires publics, les dépositaires ou agents de l'autorité publique, les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent ainsi que les jurés ou témoins.

Votre Commission vous propose en conséquence de supprimer une disposition qui loin d'atteindre son but — protéger plus efficacement un certain nombre de personnalités à raison de leur qualité —, pénalise en fin de compte ses « bénéficiaires ».

Au demeurant, les peines prononcées en la matière montrent que la « protection pénale » renforcée de ces personnalités demeure assez illusoire.

Votre Commission est ainsi conduite à vous proposer une nouvelle rédaction de l'article 31 de la loi de 1881, qui reprend les termes de la première partie du texte présenté par les auteurs de la proposition de loi.

L'article 31 de la loi de 1881 serait ainsi rédigé :

« La diffamation commise envers toute personne par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 300 F à 8.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. »

En conséquence, il vous sera proposé quelques modifications de coordination aux articles 32, 33, 35, 46, 48 (sixième alinéa) et 48-1 de la loi du 29 juillet 1881.

On observera que demeurent protégés par une « répression renforcée » les cours, tribunaux, armées, corps constitués et administrations publiques visés par l'article 30 de la loi. La poursuite des diffamations contre ces institutions ne rencontre pas en effet les difficultés auxquelles, dans ses propositions, votre Commission s'est efforcée de remédier.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

L'article premier de la proposition initiale proposait une nouvelle rédaction de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 en « fusionnant » notamment les dispositions de l'actuel article 31 et celles de l'actuel premier alinéa de l'article 32. Il s'agissait de réprimer, en une seule et même incrimination générale, la diffamation commise envers les particuliers et les représentants de l'autorité publique (visée par l'actuel article 31), que ce soit en raison de leurs fonctions ou de leur qualité ou s'agissant de leur vie privée. Le texte proposé maintenait cependant le plafond aggravé de peines si la diffamation a été commise envers les représentants de l'autorité publique à *raison de leurs fonctions ou de leur qualité*. Par ailleurs, les « planchers » de la peine d'amende et de la peine d'emprisonnement étaient portés respectivement de 150 F à 300 F et de cinq jours à huit jours, par rapport au droit actuel, en ce qui concerne les particuliers.

Le texte proposé par les auteurs de la proposition de loi pour l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 était ainsi rédigé :

« La diffamation commise envers toute personne par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 300 F à 80.000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement. Le maximum de la peine sera porté à un an et celui de l'amende à 300.000 F si la diffamation a été commise à raison de leurs fonctions ou de leur qualité envers un ou plusieurs membres du Gouvernement ou du Parlement, un fonctionnaire public, un dépositaire ou agent de l'autorité publique, un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public, temporaire ou permanent, un juré ou un témoin à raison de sa déposition. »

Comme il vous l'a été expliqué dans l'exposé général, votre Commission vous propose de simplifier ce dispositif en ne retenant qu'une seule incrimination couvrant tant les diffamations contre les simples particuliers que les diffamations contre les personnes actuellement spécialement protégées par l'article 31, qu'il s'agisse d'allégations portant sur les fonctions et la qualité de ces dernières ou d'allégations portant sur leur vie privée.

L'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 serait ainsi rédigé :

« La diffamation commise envers toute personne par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 300 F à 80.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Article 2.

L'article 2, proposé par votre Commission, supprime, en coordination, le premier alinéa de l'article 32 de la loi.

Article 3.

Toujours en coordination, l'article 3, proposé par votre Commission, abroge le deuxième alinéa de l'article 33 de la loi de 1881. Ce deuxième alinéa punit spécialement l'injure commise envers les particuliers. Il n'a plus de raison d'être, puisque le premier alinéa de l'article 33 réprime déjà l'injure commise, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, envers les corps *ou les personnes* désignés par les articles 30 et 31 de la loi et que le nouvel article 31, dans la rédaction qui vous est proposée, vise toutes les personnes qu'elles soient des particuliers ou des représentants de l'autorité publique ; certes, le deuxième alinéa ne réprimait l'injure envers les particuliers qu'en l'absence de provocations ; il nous apparaît, cependant, que par le « jeu normal » des circonstances atténuantes, le juge aura toujours, le cas échéant, la faculté de prendre en compte ces provocations pour sanctionner l'injure. Il convient, en outre, d'observer que les peines d'amende et d'emprisonnement prévues par les deux premiers alinéas de l'actuel article 33 sont très voisines.

Article 4.

L'article 4, proposé par votre Commission, est encore une disposition de pure coordination puisqu'elle se borne à supprimer, au premier alinéa de l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881, la référence « aux personnes visées par l'article 31 ». L'article 35 (premier alinéa) énonce actuellement que « la vérité du fait diffamatoire, mais seulement quand il est relatif aux fonctions, pourra être établie par les voies ordinaires dans le cas d'imputations contre les corps constitués, les armées, les administrations publiques et contre toutes les personnes énumérées dans l'article 31 ».

Article 5.

L'article 5, proposé par votre Commission, est une fois de plus un article de coordination qui supprime la référence à l'article 31 dans le texte de l'article 46 de la loi. Celui-ci énonce actuellement que « l'action civile résultant des délits de diffamation prévus et punis par les articles 30 et 31 ne pourra, sauf dans le cas de décès de l'auteur du fait incriminé ou d'amnistie, être poursuivie séparément de l'action publique ».

Article 6.

L'article 6, modifie, en coordination, le début du 6° de l'article 48 de la loi qui énonce actuellement :

« Dans le cas de diffamation envers les particuliers prévu par l'article 32, et dans le cas d'injure prévu par l'article 33 du paragraphe 2, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée. »

En conséquence générale des propositions précédentes, votre Commission vous propose la suppression de la référence à ces articles. Elle propose ainsi pour le début du sixième alinéa de l'article 48 la rédaction suivante :

« Dans le cas de diffamation ou d'injure envers les particuliers, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée. »

Article 7.

Compte tenu des propositions précédentes, l'article 7, proposé par votre Commission, *coordonne* enfin le texte de l'article 48-1 de la loi de 1881 qui reconnaît à toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant, par ses statuts, de combattre le racisme, d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les diffamations et les injures.

Article 8 (de la proposition initiale).

L'article 8 de la proposition initiale modifiait l'article 50 de la loi de 1881, afin d'exclure du champ de l'obligation relative à l'articulation et à la qualification des faits invoqués dans l'acte de saisine, les infractions de diffamation et d'injure.

L'article 50 dispose en effet :

« Si le ministère public requiert une information, il sera tenu, dans son réquisitoire, d'articuler et de qualifier les provocations, outrages, diffamations et injures à raison desquels la poursuite est intentée, avec indication des textes dont l'application est demandée, à peine de nullité du réquisitoire de ladite poursuite. »

Après avoir éliminé, dans l'actuel article 50, la référence aux diffamations et aux injures, le texte proposé ajoutait aux dispositions actuelles un second alinéa aux termes duquel :

« Par exception aux dispositions qui précèdent, dans le cas de diffamation ou d'injure, le ministère public requiert conformément au droit commun. »

Comme il vous l'a été exposé plus haut, votre Commission ne vous propose pas de reprendre cet article.

Article 9 (de la proposition initiale).

Dans le même souci, l'article 9 de la proposition initiale modifiait le premier alinéa de l'article 59 de la loi de 1881, qui prévoit :

« La citation précisera et qualifiera le fait incriminé, elle indiquera le texte de la loi applicable à la poursuite. »

Le texte proposé complétait cet alinéa par une disposition aux termes de laquelle :

« Toutefois, les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux citations relatives aux diffamations ou injures qui ont lieu conformément au droit commun. »

Comme il vous l'a été expliqué dans l'exposé général, votre Commission ne vous propose pas de reprendre cet article.

Article 10 (de la proposition initiale).

L'article 10 de la proposition portait enfin de trois à six mois le bref délai de prescription visé à l'article 65 de la loi de 1881, dans les cas de diffamation ou d'injure.

L'actuel délai abrégé de trois mois était maintenu pour l'ensemble des autres infractions de presse.

Comme il vous l'a été exposé plus haut, la Commission ne vous propose pas de reprendre cet article.

**PROPOSITION DE LOI
RELATIVE A LA PROTECTION DES PERSONNES
VICTIMES DE DIFFAMATION**

Propositions de la commission des Lois.

Article premier.

L'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est rédigé comme suit :

« La diffamation commise envers toute personne par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 300 F à 80.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Article 2.

Le premier alinéa de l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est abrogé.

Article 3.

Le deuxième alinéa de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est abrogé.

Article 4.

Le premier alinéa de l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est modifié comme suit :

« La vérité du fait diffamatoire, mais seulement quand il est relatif aux fonctions, pourra être établie par les voies ordinaires dans le cas d'imputations contre les corps constitués, les armées et les administrations publiques. »

Article 5.

L'article 46 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est modifié comme suit :

« L'action civile résultant des délits de diffamation prévus et punis par l'article 30 ne pourra, sauf dans le cas de décès de l'auteur du fait incriminé ou d'amnistie, être poursuivie séparément de l'action publique. »

Article 6.

Le sixième alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est modifié comme suit :

« 6° Dans le cas de diffamation ou d'injure envers les particuliers, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée... » (*Le reste sans changement.*)

Article 7.

Le premier alinéa de l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est modifié comme suit :

« Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant, par ses statuts, de combattre le racisme, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions prévues par les articles 24 (dernier alinéa), 32 et 33 (deuxième alinéa) de la présente loi. »