

CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 12 décembre 1957.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission de la presse, de la radio et du cinéma (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, complétant l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse.

Par M. Ernest PEZET

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le 2 mai 1956, M. Guy Mollet déposait sur le bureau de l'Assemblée Nationale un projet de loi destiné à donner aux agences de presse un statut, en complétant l'ordonnance du 2 novembre 1945.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Brizard, *Président* ; Gaspard, Lamousse, *Vice-Présidents* ; Dufeu, Pidoux de La Maduère, *Secrétaires* ; Jean Bène, Berlioz, Boisrond, Brajeux, Mme Gilberte Pierre-Brossolette, MM. Bruyas, Pierre Commin, Vincent Delpuech, Deutschmann, Mme Yvonne Dumont, MM. Filippi, Léo Hamon, Houcke, Laurent-Thouverey, Marcel Lemaire, Le Sassiier-Boisauné, Levacher, Georges Maurice, Hubert Pajot, Ernest Pezet, Pugnet, Mlle Rapuzzi, MM. Marc Rucart, Diongolo Traoré, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 1717, 3677, 4442 et in-8° 823.
Conseil de la République : 953 (session de 1956-1957).

Le 26 décembre 1956, M. Michel Soulié déposait à l'Assemblée Nationale son rapport sur ce projet de loi, fait au nom de la Commission de la Presse.

Celui-ci devait être adopté sans débat. Mais, au dernier moment, le Gouvernement fit opposition à ce vote. Ce projet revint à la Commission de la Presse. Le 7 mars 1957, M. Soulié déposait un rapport supplémentaire qui acceptait les modifications demandées par le Gouvernement.

En août dernier, le projet fut voté sans débat par l'Assemblée nationale.

Tel est, en bref, l'historique de ce document.

Pour remplir le mandat que vous lui avez donné, votre rapporteur se propose de donner quelques précisions sur les agences de presse et la nécessité de les pourvoir d'un statut; il analysera ensuite le texte et tirera les conclusions qui, après avoir reçu votre assentiment, seront soumises à l'approbation de notre Assemblée.

1. CE QUE SONT LES AGENCES DE PRESSE

Les agences de presse sont des organismes privés, de caractère commercial, dont le rôle est de fournir l'ensemble des matières premières journalistiques nécessaires à la presse écrite, quotidienne ou périodique, dans les conditions les plus favorables possibles d'actualité, de qualité et de prix.

Ces matières premières sont généralement:

— les informations proprement dites, télégraphiques ou non;

— les informations générales comportant textes de toutes catégories, reportages, enquêtes, interviews, chroniques et toutes autres rubriques spécialisées;

— les reportages photographiques d'actualité;

— les illustrations, bandes dessinées, variétés, caricatures, mots croisés, etc.

Les agences de presse ne sauraient être confondues avec les organisations privées ou semi-publiques, connues aujourd'hui sous le nom de « public relations », encore moins avec les bureaux de propagande de toute nature qui ont pour office, d'une façon directe ou indirecte, avouée ou camouflée, de faire de la propagande pour les objets les plus divers : économiques, financiers, sociaux, nationaux ou internationaux, etc.

Le public des journaux quotidiens ou périodiques n'a, généralement, aucune idée de l'importance des agences de presse parce que, notamment, il ne se doute pas que nombre de colonnes des journaux de toute catégorie sont pratiquement composées avec leurs fournitures.

Leur rôle, dans l'information, l'instruction, la récréation du public ou, pour plus et mieux dire, dans la formation de l'opinion et l'orientation de l'esprit public, est aussi considérable qu'ignoré.

D'où il suit que les pouvoirs publics ont des raisons très valables — et même le devoir — de prendre souci des agences de presse, afin d'assurer, compte tenu du nécessaire respect de la liberté de pensée et d'expression, une base saine à l'ensemble de la presse, cliente forcée, à des degrés divers, des agences de presse.

Dans l'Annuaire de la Presse, édition de 1957, on relève cinquante agences de presse, groupées dans un *Syndicat national*. Celui-ci comprend : les agences d'*informations télégraphiques*, les agences d'*informations générales*, les agences d'*informations photographiques* et les agences de *clichés d'informations*.

Au sein de chacune de ces quatre branches, il y a des agences de caractère et d'importance fort différents. Certaines, en effet, sont presque artisanales, alors que d'autres, de classe internationale, sont dotées de services nombreux, exigeant un important personnel.

2. NÉCESSITÉ D'UN STATUT

La réglementation des agences de presse était exercée, provisoirement, par l'ordonnance du 2 novembre 1945. A la vérité, ce provisoire — comme d'usage — a duré douze ans.

Du moins, au cours de ce laps de temps, la presse et les pouvoirs publics ont pu se rendre compte pratiquement de la précarité et du caractère inadéquat de l'ordonnance dépassée par les faits, et de la nécessité de substituer à cette réglementation provisoire un statut légal ayant un caractère définitif.

Cette nécessité est désormais expressément reconnue tant par les pouvoirs publics que par la profession. Dans ses statuts, le Syndicat national avait bien édicté des règles proposées à l'acceptation libre de ses membres; mais ces règles n'étaient évidemment obligatoires que pour ses membres, non pour les autres, d'où une fausse situation qui préjudiciait moralement à la profession et financièrement à l'Etat.

Par ailleurs, il est des agences de presse qui n'éditent pas un bulletin régulier; dès lors, la discrimination et l'appréciation à porter sur la qualification de ces agences sont particulièrement difficiles et le deviendraient de plus en plus en raison du nombre croissant d'entreprises, bureaux ou officines qui, se réclamant abusivement de la presse, pensent bénéficier des avantages que l'Etat réserve à celle-ci exclusivement.

Le Gouvernement s'est donc préoccupé à bon droit d'empêcher que les exemptions fiscales ne soient pas attribuées à des entreprises qui ne remplissent pas les conditions requises pour en bénéficier.

Pour ces causes, le Gouvernement et le Syndicat national n'ont pas eu grand'peine à s'entendre sur le principe de la nécessité d'un statut satisfaisant pour la profession et pour l'Etat.

Quant aux modalités du statut, voici quel a été l'aboutissement de leur examen conjoint du problème:

1° Il a été reconnu nécessaire d'établir une liste limitative des agences de presse, pour que les intérêts financiers de l'Etat ne soient pas lésés par suite d'une extension abusive de certaines exemptions fiscales et autres avantages éventuels;

2° L'établissement de cette liste limitative présuppose un choix; pour que ce choix ne soit pas arbitraire, il devrait être fait par une Commission qui contrôlerait les conditions qui prouveront et garantiront la qualification d'agence de presse.

Les exemptions fiscales et autres avantages seraient donc réservés aux seules agences de presse admises dans la liste ainsi fixée.

3. ANALYSE DES TEXTES

A. — *Le projet initial.*

Le projet de loi que l'Assemblée Nationale a eu à examiner comportait un article unique qui complétait, par deux articles 8 *bis* et 8 *ter*, l'ordonnance du 2 novembre 1945.

L'article 8 *bis* traite de la liste des agences de presse reconnues. Cette liste serait fixée par arrêté conjoint du Ministre des Affaires économiques et financières, du Secrétaire d'Etat à l'Information et du Secrétaire d'Etat aux P. T. T.

Les agences comprises dans cette liste seraient choisies par une Commission spéciale, composée de sept représentants des Ministères intéressés et de sept représentants de la presse; sept représentants de presse seraient aussi choisis au titre de suppléants.

L'article 8 *ter* traite des avantages accordés aux agences admises dans la liste.

Ces avantages étaient les suivants:

— exonération des taxes sur le chiffre d'affaires pour les fournitures aux entreprises de presse;

— exonération de la plupart des patentes;

— en outre, exonération de toutes les exemptions fiscales accordées aux entreprises de presse en général;

— bénéfice du *tarif préférentiel postal*, par assimilation aux journaux et écrits périodiques d'information.

Telles étaient les clauses et stipulations du *projet initial* du Gouvernement.

B. — *Le projet modifié par la Commission.*

A ce projet, la Commission compétente apporta les modifications suivantes :

A l'article 8 bis :

1° *Suppression* de l'intervention du Conseil d'Etat dans la composition de la Commission chargée d'établir la liste des agences de presse reconnues ;

2° *Adjonction* à la liste des représentants des Ministères intéressés, proposée par le projet gouvernemental, d'un représentant de la France d'Outre-Mer, remplaçant le représentant du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette adjonction et cette suppression étaient justifiées : d'une part, le rôle des agences de presse dans les Territoires d'outre-mer est important ; d'autre part, le Ministère de l'Industrie et du Commerce est déjà représenté à la Commission paritaire des papiers de presse, qui n'a guère de rôle à jouer dans l'activité des agences de presse ; elles consomment peu de papier presse ;

3° *Fixation* à cinq du nombre des représentants des agences, et à deux celui des représentants des *autres entreprises de presse* ;

4° *Adjonction* au premier alinéa de l'article 8 *ter*, *in fine*, de la phrase : « *elles bénéficient de toutes les exemptions fiscales accordées aux entreprises de presse* » ;

5° *Assimilation* aux journaux, au point de vue postal, non seulement des bulletins édités par les agences, mais encore *de l'ensemble de leurs services* (télégraphiques, photographiques ou autres).

4. L'OPPOSITION DU GOUVERNEMENT AU VOTE SANS DÉBAT

Le Gouvernement s'opposa au vote sans débat de son projet ainsi modifié : il ne pouvait pas donner son assentiment à l'ensemble de facilités que la Commission de la Presse de l'Assemblée Nationale voulait faire attribuer aux agences de presse reconnues.

D'une part, le *Secrétariat d'Etat au Budget* fit opposition à l'extension aux agences de presse de toutes les exonérations fiscales réservées aux entreprises exploitant une publication. Il s'opposa, en outre, à ce que les agences de presse pussent se provisionner elles-mêmes, en franchise d'impôts, pour financer le renouvellement de leur matériel; il ne pouvait pas approuver non plus qu'elles fussent habilitées à déduire de leurs bénéfices les dépenses effectuées en vue de ce renouvellement.

C'étaient là des facilités réservées à la presse proprement dite; elles résultaient de l'article 20 de la loi du 7 février 1953; cet article se justifiait surtout, à l'époque, par l'intérêt incontestable, de caractère général et pas seulement particulier, qu'il y avait à faciliter à la presse française le renouvellement de son matériel, dont l'occupation avait aggravé l'usure, et d'ailleurs trop ancien.

Le Gouvernement demanda donc la suppression, à l'avant-dernier paragraphe de l'article 8 *ter* cité plus haut, de la dernière phrase ajoutée par la Commission de la Presse de l'Assemblée Nationale.

D'autre part, le Secrétariat d'Etat aux P. T. T. refusa l'extension du tarif préférentiel prévu à l'article 90 de la loi de finances du 16 avril 1930, à tous « *les services télégraphiques, photo-télégraphiques ou autres* » des agences de presse; il arguait que les règles d'exploitation sont tout à fait différentes, pour la distribution postale de la presse, des règles établies pour les services télégraphiques et photo-télégraphiques.

Par contre, il accepta que les agences de presse fussent assimilées aux journaux pour l'application du *tarif réduit des télécommunications*.

5. LE PROJET VOTÉ

Le Gouvernement eut gain de cause devant la Commission; celle-ci accepta toutes les propositions du Gouvernement.

L'accord s'étant fait, on pouvait penser que la mise à l'ordre du jour et le vote de ce projet de loi pourraient intervenir rapidement; mais il fallut attendre le mois d'août pour qu'il fût voté par l'Assemblée Nationale; il le fut sans débat.

Il convient de faire remarquer que ce statut n'impliquera aucune nouvelle dépense pour les finances publiques; par contre, il permettra d'établir une discrimination équitable et nécessaire entre les vraies et les pseudo-agences de presse.

Votre Commission n'a pas repris à son compte les modifications qu'avait souhaitées la Commission de l'Assemblée Nationale et que le Gouvernement n'avait pu accepter.

S'étant trouvée devant un projet de loi voté sans débat, à la suite d'un compromis entre la Commission de la Presse de l'Assemblée Nationale et le Gouvernement, et ayant comparé les deux textes, elle se rallie, sans le modifier, au projet transmis qu'elle vous demande d'adopter:

PROJET DE LOI

Article unique.

(Adoption intégrale du texte de l'Assemblée Nationale.)

L'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse est complétée par deux articles 8 *bis* et 8 *ter*, ainsi rédigés :

« Art. 8 bis. — La liste des organismes constituant des agences de presse au sens de la présente ordonnance est fixée par arrêté conjoint du Ministre des Affaires économiques et financières, du Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, chargé de l'Information, et du Secrétaire d'Etat aux Postes, Télégraphes et Téléphones, pris sur la proposition d'une commission composée comme suit :

« Un représentant du Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, chargé de l'Information, président ;

« Deux représentants du Ministre des Affaires économiques et financières ;

« Un représentant du Secrétaire d'Etat aux Postes, Télégraphes et Téléphones ;

« Un représentant du Ministre de la France d'Outre-Mer ;

« Un représentant du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, chargé de la Justice ;

« Un représentant du Ministre des Affaires étrangères ;

« Cinq représentants des agences de presse ;

« Deux représentants des autres entreprises de presse.

« Les représentants des agences de presse et des entreprises de presse sont désignés par le Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, chargé de l'Information, sur présentation des organisations professionnelles les plus représentatives.

« Les membres de la Commission pourront être remplacés en cas d'empêchement par des délégués suppléants, désignés dans les mêmes conditions que les membres titulaires et en nombre égal. »

« *Art. 8 ter.* — Les agences de presse figurant sur la liste prévue à l'article précédent, tant qu'elles n'ont pas cessé de remplir les conditions déterminées par la présente ordonnance, sont exonérées des taxes sur le chiffre d'affaires pour les fournitures qu'elles font à des entreprises de presse bénéficiant des dispositions de l'article 271-9° du Code général des impôts et des dispositions non encore codifiées de l'article 10-II-1° du décret n° 55-465 du 30 avril 1955 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires.

« Ces mêmes agences sont exonérées de la contribution des patentes à raison de l'activité qu'elles exercent dans le cadre de l'article premier ci-dessus.

« Les bulletins périodiques qu'elles éditent sont, du point de vue postal, assimilés aux journaux et écrits périodiques destinés à l'information du public et bénéficient, à ce titre, du tarif préférentiel prévu par l'article 90 de la loi de finances du 16 avril 1930, et sous les mêmes conditions.

« Les agences de presse sont assimilées aux journaux pour l'application des tarifs réduits du service des télécommunications. »