

N° 424

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1984.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la protection des personnes
victimes de diffamation.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre SCHIÉLÉ, Jacques LARCHÉ, Marc BÉCAM,
Marcel RUDLOFF, Paul GIROD, Mme Brigitte GROS,
MM. Jacques THYRAUD, Pierre SALVI, Jean CLUZEL,

Sénateurs.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a constitué, lors de son adoption, un incontestable progrès pour les libertés publiques en général et le droit de l'information en particulier. Plus d'un demi-siècle s'est écoulé et force est de reconnaître que certaines de ses dispositions ont vieilli et mériteraient d'être améliorées.

Ainsi, en matière de diffamation, il semble que l'équilibre difficile réalisé initialement entre les droits de la presse et ceux des personnes diffamées ait été quelque peu rompu au détriment de ces dernières. Or, dans une société où le poids et l'audience des médias sont considérables, il importe tout autant de protéger la vie privée et l'honneur des individus que d'assurer la liberté de la presse, car l'honorabilité d'un homme est un bien précieux mais particulièrement fragile qu'une calomnie ou une rumeur non fondée peut compromettre irrémédiablement sans qu'existe aucun fondement véritable. L'élu ou l'homme public constitue généralement une cible de choix en cette matière.

Les difficultés des personnes diffamées pour défendre leurs droits.

La diffamation et l'injure appartiennent au groupe des infractions contre les personnes dont la loi du 29 juillet 1881 organise la répression selon un régime procédural dérogatoire au droit commun. La volonté du législateur a été d'assurer, en cette matière, la plus grande liberté de défense possible des prévenus.

Si ce souci est tout à fait légitime, on peut se demander si la complication des règles de procédure édictées en matière de presse en général et de diffamation en particulier n'a pas été poussée trop loin et n'aboutit pas, dans certains cas, à une impunité de fait des diffamateurs. Trois types de difficultés sont significatives à cet égard :

- Les victimes de diffamation sont confrontées, tout d'abord, à l'extrême brièveté des délais pour intenter une action. En effet, aux termes de l'article 65 de la loi de 1881, les infractions commises en matière de presse sont soumises à une prescription abrégée de trois mois à compter de leur commission. Cette prescription s'applique aussi bien à l'action publique qu'à l'action civile, que cette dernière soit exercée par la voie pénale, comme l'accessoire de l'action publique, ou séparément devant les juridictions civiles.

Or, il suffit qu'un fait diffamatoire ait simplement mal été qualifié pour que la victime d'une diffamation perde son procès et n'ait plus, matériellement, le temps d'engager une action sur la base d'une qualification correcte.

En effet, si la prescription en matière d'infraction de presse n'échappe pas à la règle de droit commun qui permet d'en interrompre le cours par l'effet de certains actes de procédure (actes de poursuite, tels que réquisitoire du parquet, citation directe, dépôt de plainte avec constitution de partie civile...), ces actes de procédure n'interrompent la prescription que s'ils sont régulièrement accomplis. Cette situation est fondamentalement importante, car il suffit qu'une citation ou un réquisitoire introductif ne respecte pas à la lettre les dispositions de la loi de 1881 pour qu'il soit considéré comme nul ainsi que le jugement qui l'a suivi et, donc, comme n'ayant pas interrompu la prescription.

- Comme cela vient d'être rapidement rappelé, les règles de procédure en matière de diffamation sont particulièrement contraignantes pour les victimes. Leur liberté d'action est très sérieusement limitée par la loi de 1881 afin de mettre les personnes poursuivies en mesure de connaître très précisément, dès le début de la procédure, les faits exacts qui leur sont reprochés.

Ainsi, aux termes des articles 50 et 53, l'acte de poursuite doit, non seulement, articuler les faits poursuivis, c'est-à-dire préciser les circonstances, lieux, dates et teneur des paroles ou écrits visés, mais aussi il doit les qualifier, c'est-à-dire définir quelles infractions ils constituent aux yeux de la partie poursuivante.

La juridiction répressive ne peut se saisir d'autres faits que ceux énoncés dans l'acte qui opère sa saisine et elle ne peut prononcer la disqualification d'un délit de droit commun en délit de presse ou d'un délit de presse en un autre délit de presse. Or, en matière de diffamation, la qualification des faits est rendue difficile par l'abondance d'une jurisprudence complexe et très nuancée.

- Cette complexité de la jurisprudence apparaît notamment dans la distinction existant entre la diffamation à l'égard des personnes détenant une parcelle de la puissance publique (art. 31 de la loi de 1881) et à l'égard des particuliers (art. 32 de la loi).

L'article 31 vise spécialement les diffamations commises à raison de leur fonction ou de leur qualité envers un ou plusieurs membres du Gouvernement, un ou plusieurs membres de l'une ou l'autre Chambre, 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. Mais la diffamation contre ces mêmes personnes concernant la vie privée relève de l'article 32 qui vise les diffamations à l'égard des particuliers.

La difficulté, pour la victime d'une diffamation, vient du fait qu'elle peut cumuler plusieurs qualités, l'une relevant de l'article 31 et l'autre ne permettant de la considérer que comme un simple particulier au regard de la loi de 1881. Or, la jurisprudence a prévu que la solution dépendait de la qualité en vertu de laquelle la diffamation avait eu lieu.

Ainsi, les imputations diffamatoires contre un parlementaire doivent se juger, non d'après l'intention de leur auteur ou le mobile qui l'a guidé, mais d'après leur objet même, c'est-à-dire d'après la nature du fait sur lequel elles portent. Dès lors que les imputations ne concernent pas des actes commis par la victime dans l'exercice de ses fonctions de parlementaire, mais, par exemple, se rapportent à son attitude politique ou à un autre élément, l'article 31 ne s'applique pas et c'est l'article 32 qui doit servir de base à une action.

On conçoit aisément la difficulté, lorsque la victime cumule plusieurs activités publiques, pour apprécier si sont en cause des actes de la fonction, ou d'abus de la fonction, ou bien de simples actes d'un particulier. De plus, il faut que les diffamations se rapportent à une période de temps où la victime exerçait les fonctions de l'article 31. La difficulté est encore accrue lorsque sont en cause les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public, c'est-à-dire, très souvent, les élus locaux, mais également les élus à des organismes officiels tels que les organismes de Sécurité sociale, ces élus pouvant cumuler diverses fonctions. Il faudra alors examiner en quelle qualité ils ont été diffamés, ce qui n'est pas souvent facile à établir.

En résumé, il faut constater que la protection des victimes d'infraction repose sur une jurisprudence dont le caractère complexe et nuancé rend l'efficacité assez illusoire. L'interprétation des tribunaux est, au surplus, souvent plus favorable aux droits de la défense qu'à ceux des victimes de la diffamation. En cas de rejet pour action mal fondée, ces dernières n'auront souvent plus la possibilité d'agir en raison de la très courte prescription des délits de presse et il faut convenir, qu'en présence de tant d'embûches présentées par la poursuite, l'équilibre que la loi de 1881 était censée assurer est rompu. Cette situation est d'ailleurs beaucoup plus sensible en province qu'à Paris où la spécialisation d'un certain nombre d'avocats et de magistrats est un gage de meilleure connaissance de la loi et de la jurisprudence.

Les corrections nécessaires.

Pour rétablir cet équilibre au bénéfice des personnes diffamées, plusieurs solutions pourraient être proposées. Trois au moins doivent être retenues qui ne remettent pas en cause les principes de la loi de 1881 et la nécessaire protection de la liberté de la presse.

- Compte tenu des cas nombreux d'échecs de poursuites pour des actions mal fondées et du sentiment ressenti par les victimes de subir un véritable déni de justice lorsque les délais de recours sont épuisés, il paraît nécessaire de proposer un allongement du délai de prescription qui peut être porté de trois à six mois sans difficulté.

- D'autre part, il semble que les conséquences tirées par la jurisprudence des articles 50 et 53, qui obligent à articuler et qualifier les faits diffamatoires à peine de nullité du réquisitoire du ministère public ou de la citation et de la poursuite elle-même, soient excessives. C'est pourquoi, sans remettre en cause les règles de procédure pour l'ensemble des délits de presse, il convient, dans les cas de diffamation uniquement, de revenir aux règles habituelles du droit pénal et permettre aux tribunaux de qualifier les faits dans les conditions du droit commun.

- Enfin, il paraît nécessaire de supprimer la distinction opérée par les articles 31 et 32 entre diffamation envers les personnes exerçant certaines fonctions publiques et diffamation envers les particuliers. Il s'agit là de la principale source de confusion pour les personnes diffamées. Dans la mesure où cette distinction avait été établie pour améliorer la protection des personnes investies d'une autorité publique et où c'est l'effet inverse qui est obtenu, il y a lieu de fusionner les articles 31 et 32, le juge pouvant assurer de manière satisfaisante l'individualisation des peines en fonction de la gravité des atteintes à l'honneur et à la réputation des victimes.

Tel est essentiellement le triple objet de la proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

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

« *Art. 31.* — 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. »

Art. 2.

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

Art. 3.

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

Art. 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, les administrations publiques et contre toutes les personnes énumérées dans la deuxième phrase de l'article 31. »

Art. 5.

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

« Art. 46. — L'action civile résultant des délits de diffamation prévus et punis par les articles 30 et 31 (deuxième phrase) ne pourra, sauf dans le cas de décès de l'auteur du fait incriminé ou d'amnistie, être poursuivie séparément de l'action publique. »

Art. 6.

Le début du 6° 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.*) »

Art. 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 al.), 32 et 33 (al. 2) de la présente loi. »

Art. 8.

L'article 50 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est rédigé comme suit :

« Art. 50. — Si le ministère public requiert une information, il sera tenu, dans son réquisitoire, d'articuler et de qualifier les provocations et outrages 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.

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

Art. 9.

Le premier alinéa de l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi complété :

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

Art. 10.

Le deuxième alinéa de l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est modifié comme suit :

« Toutefois, dans les cas de diffamation ou d'injure, le délai de prescription visé à l'alinéa qui précède est porté à six mois. »