

N° 205

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 janvier 1995.

PROPOSITION DE LOI

*relative aux bulletins des collectivités territoriales
et visant à assurer le pluralisme de la presse locale,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-François LE GRAND, Jean BERNARD, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Désiré DEBAVELAERE, Michel DOUBLET, Yann GAILLARD, Alain GÉRARD, Daniel GOULET, Jean-Paul HAMMANN, Roger HUSSON, André JARROT, Marc LAURIOL, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENOUE, Joseph OSTERMANN, Roger RIGAUDIÈRE, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI et M. Martial TAUGOURDEAU,

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.)

Presses, édition et imprimerie. – Collectivités territoriales.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme dispose que « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ».

De son côté, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984 a rappelé que la liberté de la presse et la liberté d'information des lecteurs constituaient des droits fondamentaux.

Usant de cette liberté, des collectivités territoriales sans cesse plus nombreuses éditent des bulletins municipaux, départementaux, régionaux.

Ces bulletins sont diffusés gratuitement.

En contrepartie, ils font appel largement à la publicité commerciale.

Il reste que ce mode de financement menace la vitalité des organes de presse du secteur commercial — et notamment les petits journaux locaux — qui ont déjà du mal, au sein d'un marché déprimé, à s'assurer les recettes publicitaires qui leurs sont indispensables.

Il en résulte un risque pour la vitalité locale.

Les journaux du secteur commercial constituent, en effet, un trait d'union qui permet aux citoyens de se reconnaître au sein de la communauté humaine à laquelle ils appartiennent, de se sentir réellement impliqués dans la vie culturelle, politique, économique ou associative qui les entoure.

Ces journaux locaux participent, en outre, à la vie démocratique locale en diffusant les préoccupations et les opinions diverses des habitants, en stimulant les dynamismes individuels ou collectifs qui contribuent à la vie de la cité, du canton, du département, de la région.

Il en résulte aussi un risque pour le pluralisme de l'information dont le Conseil constitutionnel reconnaissait, dans sa décision précitée, qu'il est « un objectif de valeur constitutionnelle ».

On ne saurait trop insister, en effet, sur les distorsions de concurrence qui existent entre les bulletins des collectivités territoriales et les journaux locaux ou régionaux :

— les bulletins des collectivités territoriales ne supportent pas les mêmes charges d'exploitation que les entreprises de presse ;

— ces collectivités sont à l'origine de décisions qui intéressent l'ensemble des administrés. Elles peuvent en réserver la primeur à leurs bulletins au détriment de la presse commerciale contrainte de diffuser des informations de seconde main ;

— enfin, même s'il ne s'agit pas de pratiques pénalement condamnables, il est de fait que les entreprises qui soumissionnent aux marchés des collectivités territoriales ne peuvent se dérober aux contrats de publicité que leur proposent les bulletins de ces collectivités.

Sans doute ne saurait-on interdire à une collectivité territoriale d'informer ses administrés au moyen d'un bulletin périodique ; aussi propose-t-on que cette liberté soit expressément inscrite dans la loi, sous les réserves, dues cependant aux dispositions relatives à la propagande électorale et, en particulier, au second alinéa de l'article 52-1 du code électoral, qui interdit pendant les six mois qui précèdent une élection, les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité intéressée par le scrutin.

Mais il convient de rappeler que le Conseil d'Etat, en son avis n° 342940 du 19 novembre 1987, a estimé que les publications des administrations ne pouvaient comporter « de messages publicitaires » à l'exception de ceux qui peuvent être regardés « comme répondant à un intérêt public, ou comme le complément ou le prolongement de l'activité de service public ».

Aussi convient-il « en raison du principe de la liberté du commerce et de l'industrie » sur lequel se fondait le Conseil d'Etat dans son avis précité, de réserver à la presse locale du secteur commercial le recours à la publicité en précisant que les frais de rédaction, d'impression et de diffusion sont inscrits dans leur totalité au sein du budget de fonctionnement de ces collectivités et constituent une dépense obligatoire.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui modifie en ce sens le code des communes, la loi du 10 août 1971 relative aux conseils généraux et la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est inséré, dans la section II du chapitre premier du titre II du livre I du code des communes, un article L. 121-20-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-20-2.* – Sous réserve des dispositions de l'article 52-1 du code électoral, le conseil municipal peut décider de publier, à intervalle régulier, un bulletin d'information municipal diffusé gratuitement.

« Ce bulletin est régi par les règles prescrites par la loi du 29 juillet 1981 sur la liberté de la presse. »

Art. 2.

L'article L. 221-2 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 32° Les dépenses résultant de la rédaction, de l'impression et de la diffusion du bulletin d'information publié en application de l'article L. 121-20-2 du présent code. »

Art. 3.

L'article 46 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 32° Publication, à intervalle régulier, sous réserve des dispositions de l'article 52-1 du code électoral, d'un bulletin d'information départemental diffusé gratuitement et régi par les règles prescrites par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. »

Art. 4.

L'article 61 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 14° Les dépenses résultant de la rédaction, de l'impression et de la diffusion du bulletin d'information publié en application de l'article 46, 32° de la présente loi. »

Art. 5.

Il est inséré, dans la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, un article 4-3 ainsi rédigé :

« Art. 4-3. — Sous réserve des dispositions de l'article 52-1 du code électoral, le conseil régional peut décider de publier, à intervalle régulier, un bulletin d'information régional diffusé gratuitement et régi par les règles prescrites par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. »

« Les dépenses résultant de la rédaction, de l'impression et de la diffusion de ce bulletin constituent une dépense obligatoire inscrite au budget de fonctionnement de la région. »

Art. 6.

Les dépenses résultant de l'application des articles précédents pour les collectivités locales sont compensées par la majoration, à due concurrence, de la dotation globale de fonctionnement.

La perte de recettes pour l'Etat est compensée, à due concurrence, par le relèvement des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.