

N° 247

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Rattache pour ordre au procès-verbal de la séance du 24 janvier 1992.
Enregistre à la Présidence du Sénat le 28 janvier 1992.

PROJET DE LOI

relatif au dépôt légal

PRÉSENTÉ

au nom de Mme EDITH CRESSON,

Premier ministre,

Par M. Jack LANG,

ministre de la culture et de la communication, porte parole du Gouvernement.

(Renvoyé à la commission des Affaires culturelles sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi a pour objet de moderniser le régime du dépôt légal tel qu'il résulte de la loi du 21 juin 1943 et de ses décrets d'application.

Avant de présenter cette modernisation, il convient de distinguer les autres types d'obligations de dépôt qui, à l'heure actuelle, coexistent avec le dépôt légal pour différentes catégories de documents en application de plusieurs textes de loi qui resteront inchangés.

I - LE REGIME JURIDIQUE ACTUEL DES DIFFERENTS TYPES DE DEPOT

Ces obligations de dépôt doivent être réalisées suivant diverses procédures.

I.1 - le dépôt légal résultant de la loi du 21 juin 1943 et de ses textes d'application

Il concerne les documents imprimés, graphiques, sonores et audiovisuels : l'obligation de dépôt pèse sur l'éditeur, l'imprimeur ou le producteur selon les documents concernés.

Le dépôt légal est géré, en application des textes précités, par un service de la Bibliothèque nationale, pour le compte du ministère de la culture, et par le service du dépôt légal du ministère de l'intérieur ; l'un et l'autre forment un service commun dénommé "régie du dépôt légal" placé sous l'autorité d'un fonctionnaire du ministère de l'intérieur.

En pratique, les deux services fonctionnent de manière séparée, chacun poursuivant ses objectifs propres, au demeurant éloignés dans leur esprit : patrimonial et culturel pour la Bibliothèque nationale, destiné à assurer l'information des autorités de l'Etat pour le ministère de l'intérieur.

I.2 - le dépôt administratif résultant du deuxième alinéa de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse

Il a pour but de faciliter l'information de l'autorité administrative et il concerne les journaux et écrits périodiques. Cette obligation légale pèse sur le directeur de la publication et le dépôt est effectué pour Paris auprès du service juridique et technique de l'information et, pour la province, auprès des préfetures, sous-préfetures ou, à défaut, auprès de la mairie du lieu de rédaction ou d'administration.

I.3 - le dépôt judiciaire résultant de l'article 10 alinéa premier de la loi du 29 juillet 1881 précitée

Il concerne également les journaux et écrits périodiques et pèse aussi sur le directeur de la publication. Il est effectué auprès du parquet territorialement compétent et a pour but de permettre la recherche et la poursuite des infractions commises par voie de presse.

I.4 - le dépôt des publications destinées à la jeunesse résultant de la loi du 16 juillet 1949

Il concerne toute publication destinée à la jeunesse : l'obligation pèse sur le directeur de la publication ou l'éditeur. Il est effectué auprès du ministère de la justice et a pour objet de permettre à la commission de contrôle des publications destinées à la jeunesse d'exercer ses missions.

On constate que ces différentes obligations de dépôt, qui sont assorties de sanctions pénales, fonctionnent de manière satisfaisante et sont acceptées par les opérateurs concernés.

Le projet de loi ne tend à moderniser que le dépôt légal tel qu'il résulte de la loi du 21 juin 1943 précitée, les autres types de dépôts présentés ci-dessus demeurant inchangés.

II - LES MOTIFS ET CARACTERISTIQUES GENERALES DE LA REFORME DU DEPOT LEGAL

L'évolution des modes de diffusion des connaissances, des oeuvres et de la culture dans notre pays conduit à revoir le régime du dépôt légal résultant de la loi du 21 juin 1943, largement inadaptée désormais à la réalité de notre société.

La réforme a pour objet de donner au dépôt légal une vocation culturelle et patrimoniale affirmée et modernisée, mieux adaptée à l'état actuel des modes de diffusion des connaissances, des oeuvres et de la culture dans notre pays.

Cette recherche d'une meilleure adéquation entre le dépôt légal et le champ culturel contemporain conduit à élargir la liste des documents concernés par l'obligation de dépôt; cela concerne essentiellement les documents radiodiffusés et télédiffusés et certains documents liés à l'informatique et aux nouvelles technologies; il s'agit de certaines catégories de logiciels, bases de données et systèmes experts, dès lors qu'ils sont mis à la disposition du public au moyen d'un support matériel, quelle qu'en soit la nature (magnétique, informatique, optique, etc...).

Le texte prévoit, dans un souci de réalisme, que pour chaque catégorie de documents des exceptions à l'obligation de dépôt pourront être prévues par décret en Conseil d'Etat pour ceux dont la collecte et la conservation ne présentent pas d'intérêt patrimonial.

Dans le même esprit, le dispositif proposé instaure la possibilité de prévoir des procédures de sélection des documents à déposer dès lors que l'objectif de collecte et de conservation aux fins de constitution de notre mémoire collective peut se satisfaire d'un échantillonnage des oeuvres et documents concernés. La loi donne au pouvoir réglementaire la faculté de mettre en place de semblables procédures, en assortissant celles-ci d'une obligation qui constitue une garantie : l'association des professionnels au sein d'une commission chargée de proposer les catégories de documents qui peuvent faire l'objet d'une sélection.

L'autre innovation importante de cette réforme est de confier la gestion du dépôt légal, pour le compte de l'Etat, à des organismes à vocation patrimoniale affirmée dans les différents secteurs concernés (la Bibliothèque nationale, l'Institut national de l'audiovisuel et le Centre national de la cinématographie), selon leur domaine de compétence et sous le contrôle d'un conseil scientifique.

Par ailleurs, le maintien d'un dépôt légal au ministère de l'intérieur permettra d'assurer l'information des autorités de l'Etat.

Il est, en conséquence, proposé d'abroger la loi du 21 juin 1943 et de la remplacer par un nouveau texte plus simple, un certain nombre de ses dispositions étant d'ordre réglementaire depuis l'entrée en vigueur de la constitution du 4 octobre 1958.

Les principales dispositions du projet de loi sont présentées ci-après : elles fixent les objectifs du dépôt légal et les catégories de documents concernés, déterminent les personnes sur lesquelles pèse l'obligation, les organismes dépositaires pour le compte de l'Etat et portent création d'un Conseil scientifique du dépôt légal.

III - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

III.1 - Les objectifs de l'obligation de dépôt

Ils sont au nombre de quatre :

- assurer la collecte et la conservation des documents concernés pour préserver notre patrimoine culturel dans ses diverses expressions,

- permettre la constitution et la diffusion de bibliographies nationales pour l'ensemble de ces documents,

- permettre leur mise à disposition du public pour consultation dans le respect des règles de la propriété intellectuelle et des secrets protégés par la loi,

- assurer l'information des autorités de l'Etat.

III.2 - Les documents concernés par l'obligation de dépôt

Dans le but, explicite, de préserver le patrimoine culturel, le texte énumère les documents soumis à l'obligation de dépôt quelle que soit la nature du procédé technique de production ou d'édition, dès lors qu'ils sont mis à la disposition d'un public. Cette énumération permet de couvrir au mieux l'ensemble du champ culturel contemporain et d'en conserver la mémoire. Le terme document doit être entendu dans son sens le plus large, qui englobe la notion d'oeuvre mais la dépasse.

A cet egard, la formulation retenue permet d'anticiper sur les évolutions envisageables, notamment en matière de support, puisque sont ainsi visés les supports actuels les plus modernes (mémoires optiques comme les CD-ROM, par exemple) ou ceux à venir.

Concernant les catégories de documents visés, il y a deux mesures nouvelles importantes : il s'agit respectivement des oeuvres et documents radio et télédiffusés et des logiciels, bases de données et systèmes experts.

III.2.1 - Les documents radiodiffusés et télédiffusés

Le régime mis en place permettra de conserver une mémoire collective de la radio et de la télévision par le dépôt sélectif des émissions concernées auprès de l'Institut national de l'audiovisuel. Il s'agira des documents d'origine française en première diffusion.

Ainsi la conservation d'une mémoire collective de l'audiovisuel sera assurée de manière plus satisfaisante.

III.2.2 - Les logiciels, bases de données et systèmes experts

A leur sujet, la loi prévoit un double régime qui traduit un souci de réalisme conjugué à la volonté de ne pas laisser de côté cet entier champ de modes de diffusion des connaissances.

Il s'agit, d'une part, de soumettre à une obligation de dépôt les bases de données, didacticiels et systèmes experts mis à la disposition du public par diffusion en nombre d'un support matériel, ce qui exclut de l'obligation de dépôt notamment les bases de données auxquelles on accède en ligne et dont le contenu n'a aucun caractère de durabilité.

Il s'agit, d'autre part, de prévoir une sélection des logiciels les plus représentatifs des catégories de produits existant dès lors qu'ils sont également mis à la disposition du public au moyen d'un support matériel diffusé en nombre, ce qui exclut les logiciels spécifiques. La sélection interviendra selon la procédure mise en place d'une manière générale par la loi, ce qui offre les garanties indiquées précédemment du fait de l'association des professionnels compétents.

III.3 - Les personnes soumises à l'obligation de dépôt

Selon la nature des documents, la loi prévoit de faire peser l'obligation de dépôt sur la personne ou l'entreprise la mieux à même de la remplir : éditeur, producteur, commanditaire, importateur ou entreprise de communication audiovisuelle, selon les cas.

III.4 - Les organismes dépositaires

Dans un souci d'efficacité, l'élargissement du champ du dépôt légal à de nouveaux types de documents conduit à confier la gestion du dépôt légal à des organismes différenciés :

- la Bibliothèque nationale ;
- le Centre national de la cinématographie ;
- l'Institut national de l'audiovisuel ;

Au sujet de ces deux derniers établissements, le projet prévoit des dispositions faisant apparaître leur nouvelle mission relative au dépôt légal.

- et le service chargé du dépôt légal au ministère de l'intérieur,

de plus, le projet renvoie au décret la faculté de charger du dépôt légal d'autres services ou établissements publics, parmi lesquelles pourraient figurer la future Bibliothèque de France ainsi que la future Bibliothèque nationale des Arts. De la même manière pourront ainsi conserver le dépôt légal imprimeurs des bibliothèques publiques, même dépendant des collectivités locales.

III. 5 - Les modalités générales de dépôt

La loi prévoit que le dépôt est satisfait par la remise du document à l'organisme dépositaire, tout en laissant ouverte, par renvoi au décret en Conseil d'Etat, toute autre solution ou moyen destiné à parvenir au même résultat, telle la captation des oeuvres et documents radiodiffusés ou télédiffusés.

Elle prévoit également le régime des exceptions et des procédures de sélection. La compétence laissée au pouvoir réglementaire est donc encadrée avec des garanties satisfaisantes.

III.6 - Le conseil scientifique du dépôt légal

Pour préserver l'unité du dépôt légal et assurer l'efficacité de sa pratique par des organismes différenciés, un conseil scientifique du dépôt légal est institué. Il est chargé de veiller à la qualité et à la cohérence des procédures mises en oeuvre. Composé de représentants des organismes dépositaires, il sera présidé par l'administrateur général de la Bibliothèque nationale, ce qui permet d'officialiser l'autorité scientifique de cette institution sur le système mis en place.

III.7 - Les sanctions pénales

Le non respect des obligations résultant du projet de loi est puni d'une amende de 10 000 à 500 000 F. Cette fourchette de sanction doit permettre au juge pénal de moduler d'éventuelles condamnations en fonction de la gravité des manquements reprochés. Une procédure d'ajournement de la condamnation, assortie éventuellement d'une astreinte, permet à l'assujéti au dépôt légal de se conformer à l'obligation de dépôt et d'éviter la condamnation.

Telle est l'économie générale du projet de loi sur la réforme du dépôt légal.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la culture et de la communication, porte-parole du Gouvernement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif au dépôt légal, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de la culture et de la communication, porte-parole du Gouvernement, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier

Les documents imprimés, graphiques, photographiques, sonores, audiovisuels, multimédias, quel que soit leur procédé technique de production, d'édition ou de diffusion, font l'objet d'un dépôt obligatoire, dénommé dépôt légal, dès lors qu'ils sont mis à la disposition d'un public.

Les logiciels, bases de données et systèmes experts sont soumis à l'obligation de dépôt légal dans les conditions fixées par l'article 4 de la présente loi.

Art. 2

Le dépôt légal est organisé en vue de permettre :

1°) la collecte et la conservation des documents mentionnés à l'article premier ;

2°) la constitution et la diffusion de bibliographies nationales ;

3°) la consultation des documents, sous réserve des secrets protégés par la loi, dans des conditions conformes à la législation sur la propriété intellectuelle et compatibles avec leur conservation ;

4°) l'information des autorités de l'Etat.

Art. 3

Le dépôt légal est effectué, dans les conditions fixées par la présente loi et par décret en Conseil d'Etat, par la remise du document à l'organisme dépositaire ou par son envoi en franchise postale, en un nombre limité d'exemplaires.

Ce décret fixe :

1°) les conditions dans lesquelles il peut être satisfait à l'obligation de dépôt légal par d'autres moyens, notamment par l'enregistrement des émissions faisant l'objet d'une radiodiffusion sonore ou d'une télédiffusion ;

2°) les modalités d'application particulières à chaque catégorie de personnes mentionnées à l'article 5, en tenant compte de leurs caractères spécifiques ;

3°) les exceptions à l'obligation de dépôt pour les catégories de documents ou procédés dont la collecte et la conservation ne présentent pas un intérêt suffisant au regard des objectifs définis à l'article 2 ;

4°) les modalités selon lesquelles une sélection des documents à déposer peut être effectuée, lorsque les objectifs définis à l'article 2 peuvent être atteints sans que la collecte et la conservation de la totalité des documents soient nécessaires. Les décisions de sélection sont prises sur proposition d'une commission associant, notamment, des représentants des professions concernées et des personnalités qualifiées sous la présidence du président du conseil scientifique du dépôt légal.

Art. 4

Sont soumis à l'obligation de dépôt légal prévue au troisième alinéa de l'article premier de la présente loi, les bases de données, didacticiels et systèmes experts qui font l'objet d'une mise à disposition gratuite ou onéreuse auprès du public, par diffusion en nombre d'un support matériel, quelle que soit la nature de ce support.

Les progiciels qui sont mis à la disposition du public dans les conditions définies à l'alinéa précédent et sont représentatifs des catégories de progiciels existants, peuvent être sélectionnés dans les conditions fixées par le 4° du second alinéa de l'article 3.

Art. 5

L'obligation de dépôt des documents mentionnés à l'article 2 de la présente loi incombe aux personnes suivantes :

1°) celles qui éditent ou importent des documents imprimés, graphiques ou photographiques ;

2°) celles qui impriment les documents visés au 1°) ci-dessus ;

3°) celles qui, dans les conditions et limites fixées à l'article 4, éditent ou importent des logiciels, systèmes-experts ou bases de données ;

4°) celles qui éditent ou à défaut de telles personnes celles qui produisent ou qui commandent et celles qui importent des phonogrammes ;

5°) celles qui produisent des documents cinématographiques et, en ce qui concerne les documents cinématographiques importés, celles qui les distribuent, ainsi que celles qui éditent et importent des documents cinématographiques fixés sur un support autre que photochimique ;

6°) les sociétés nationales de programmes, les personnes titulaires d'une autorisation ou d'une concession relative à un service de radiodiffusion sonore ou de télédiffusion, les personnes qui ont passé convention en application de l'article 34-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et celles qui sont bénéficiaires d'une attribution de fréquence ;

7°) les personnes qui éditent ou, à défaut de telles personnes, celles qui produisent ou qui commandent et celles qui importent des vidéogrammes autres que ceux qui sont mentionnés au 5°) ci-dessus et que ceux qui sont télédiffusés sans faire l'objet par ailleurs d'une exploitation commerciale ;

8°) celles qui éditent ou, à défaut de telles personnes, celles qui produisent et celles qui importent des documents multimédias.

Art. 6

Sont responsables du dépôt légal, qu'ils gèrent pour le compte de l'Etat, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, les organismes dépositaires suivants :

- 1°) la Bibliothèque nationale ;
- 2°) le Centre national de la cinématographie ;
- 3°) l'Institut national de l'audiovisuel ;
- 4°) le service chargé du dépôt légal du ministère de l'intérieur.

Ce décret peut charger du dépôt légal d'autres établissements ou services publics, même dépendant de collectivités locales, à condition qu'ils soient en mesure d'assurer, par leurs missions et leurs moyens, le respect des objectifs définis à l'article 2.

Art. 7

Le conseil scientifique du dépôt légal est composé de représentants des organismes dépositaires et est présidé par l'administrateur général de la Bibliothèque nationale.

Il est chargé de veiller à la cohérence scientifique et à l'unité des procédures du dépôt légal. Il peut rendre des avis et formuler des recommandations sur toutes questions relatives au dépôt légal.

Art. 8

Toute personne visée à l'article 5 de la présente loi qui se sera volontairement soustraite à l'obligation de dépôt légal sera punie d'une peine d'amende de 10 000 à 500 000 F.

La juridiction répressive peut, après avoir déclaré le prévenu coupable, ajourner le prononcé de la peine en lui enjoignant, sous astreinte le cas échéant, de se conformer, dans un délai fixé, aux prescriptions qu'elle détermine et qui ont pour objet de faire cesser l'agissement illicite et d'en réparer les conséquences.

Dans le cas où la juridiction répressive assortit l'ajournement d'une astreinte, elle doit prévoir le taux et la date à compter de laquelle elle commencera à courir. L'ajournement, qui ne

peut intervenir qu'une seule fois, peut être décidé même si le prévenu ne comparait pas en personne. Le juge peut ordonner l'exécution provisoire de la décision d'injonction.

A l'audience de renvoi, qui doit intervenir au plus tard dans le délai d'un an à compter de la décision d'ajournement, la juridiction statue sur la peine et liquide l'astreinte s'il y a lieu. Elle peut, le cas échéant, supprimer cette dernière ou en réduire le montant. L'astreinte est recouvrée par le comptable du Trésor comme une amende pénale. Elle ne peut donner lieu à contrainte par corps.

Art. 9

Il est inséré entre le quatrième et le cinquième alinéa de l'article 49 de la loi n° 86-1087 du 30 septembre 1986 modifiée un nouvel alinéa ainsi rédigé :

"L'Institut national de l'audiovisuel est chargé de recueillir et de conserver les documents sonores et audiovisuels radiodiffusés ou télédiffusés et de les mettre à la disposition du public pour consultation. La consultation des documents doit s'effectuer dans des conditions compatibles avec leur conservation et conformes à la législation sur la propriété intellectuelle, et sous réserve des secrets protégés par la loi. L'Institut national de l'audiovisuel exerce cette mission selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat."

Art. 10

Il est inséré après l'article 2 du code de l'industrie cinématographique un article 2-1 ainsi rédigé :

"Le Centre est chargé de recueillir et de conserver l'ensemble des vidéogrammes fixés sur support photochimique et de les mettre à la disposition du public pour consultation. La consultation des documents doit s'effectuer, sous réserve des secrets protégés par la loi, dans des conditions conformes à la législation sur la propriété intellectuelle et compatibles avec leur conservation. Le centre exerce cette mission selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat."

Art. 11

La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Art. 12

La loi n° 341 du 21 juin 1943 est abrogée.

Fait à Paris, le 28 janvier 1992.

Signé : EDITHE CRESSON

Par le Premier ministre :

*Le ministre de la culture et de la communication,
porte-parole du Gouvernement*

Signé : Jack LANG