

L'AGENCE FRANCE-PRESSE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

I. — *L'Agence France-Presse à la recherche de l'indépendance.*

- A. — L'Agence d'Information Havas.
- B. — L'Office français d'information.
- C. — Le statut « provisoire » de l'Agence.

II. — *L'Agence France-Presse, organisme indépendant et objectif.*

- A. — L'Agence est un organisme indépendant.
- B. — L'Agence est un organisme objectif.

L'Agence France-Presse est une agence d'information, c'est-à-dire une entreprise qui recherche et distribue les nouvelles d'actualité (1).

L'A. F. P. n'est évidemment pas la seule agence française d'information puisqu'il en existe en France environ 65, auxquelles il faut ajouter une quarantaine d'agences photographiques. Mais l'A. F. P. revêt une importance toute particulière puisqu'elle est l'une des cinq agences « mondiales » d'information (2).

(1) Définition proposée par M. Bret dans son ouvrage *Information et Démocratie* p. 88. L'enquête sur les « Agences télégraphiques d'information », publiée par l'UNESCO en 1953, définit de la manière suivante l'agence d'information (p. 27) : « L'agence d'information est l'entreprise qui a principalement pour objet, quelle que soit sa forme juridique, de rechercher des nouvelles et, d'une façon générale, des documents d'actualité ayant exclusivement pour objet l'expression ou la représentation de faits et de les distribuer à un ensemble d'entreprises d'information et exceptionnellement à des particuliers en vue de leur assurer, contre paiement d'une redevance et dans des conditions conformes aux lois et usages du commerce, un service d'information aussi complet et impartial que possible. »

(2) L'agence « mondiale » d'information est une agence qui recueille des informations dans le monde entier. Trois autres pays seulement disposent d'une agence mondiale : les U. S. A. avec « The Associated Press » et « The

Or, les agences mondiales d'information ont un rayonnement exceptionnel puisque les informations qu'elles diffusent touchent 98,7 0/0 de la population mondiale (3) et que les trois quarts environ des nouvelles diffusées par les journaux ou les postes de radiodiffusion proviennent de ces agences.

Ce rôle particulier des agences mondiales d'information s'explique d'ailleurs très simplement. Avec le développement des relations internationales et les progrès techniques extraordinaires réalisés en matière de télécommunications (4) les différents organes d'information ont été très rapidement conduits à faire une place de plus en plus large aux nouvelles du monde entier. Mais aucun journal, aussi puissant soit-il, n'est en mesure d'entretenir dans le monde un réseau de correspondants particuliers susceptible de lui fournir toutes les informations dont il a besoin et, alors même qu'il pourrait le faire, de supporter le coût extrêmement élevé de la transmission des informations (5). Pour obtenir ces informations dont ils ont besoin, les différents organes d'information

United Press International » ; la Grande-Bretagne avec « Reuters Ltd. » ; l'U. R. S. S. avec « Telegrafnoie Agentsvo Sovietskovo Soiuz » (Tass). Les autres agences d'information sont dites « nationales ». Elles ne recueillent leurs informations que dans un seul pays et se contentent de reprendre, pour les informations internationales, les services d'une ou plusieurs agences mondiales. Le nombre des agences nationales ne cesse d'ailleurs de croître, chaque pays voulant avoir sa propre agence d'information (sur ce point, voir la liste des agences donnée par l'enquête de l'UNESCO, précitée, p. 18 et 227).

(3) V. Enquête de l'UNESCO, précitée, p. 43. Les informations diffusées par l'A. F. P. desservent environ 53 0/0 de la population mondiale. Pour les autres agences mondiales les pourcentages sont les suivants : Tass 30,9 0/0 ; Reuter : 55 0/0 ; U. P. I. : 63 0/0 ; A. P. : 63 0/0. Plusieurs milliers de journaux et postes de radio utilisent le service de l'A. F. P.

(4) C'est ce que constate Stefan Zweig lorsqu'il écrit : « Cette année 1867 où, pour la première fois, le télégraphe transmet simultanément à travers le monde la nouvelle des plus petits événements, est rarement mentionnée dans nos manuels d'histoire. Pourtant, au point de vue des effets psychologiques provoqués par ce bouleversement de la notion du temps, aucune date de l'histoire contemporaine ne peut lui être comparée » (Cité par M. Ternou, in *L'information*, p. 29).

Sur le développement des moyens de télécommunication et leur influence sur la transmission des informations, v. par exemple : Enquête de l'UNESCO, précitée, p. 160 et s.

(5) Peu après sa création, le *Times* de Londres avait organisé son propre service postal avec ses correspondants de l'étranger (au mépris d'ailleurs du privilège royal). Mais très rapidement, il dut également recourir aux services des agences d'information. Cf. BRET, *op. cit.*, p. 61.

sont donc obligés de recourir à des organismes spécialisés dans cette collecte : les agences mondiales d'information. Le coût de ces informations devient alors supportable puisqu'il est partagé à frais communs ; une même information est vendue à un grand nombre d'organes de presse. On aboutit ainsi à une division du travail extrêmement importante : les agences mondiales d'information recueillent et diffusent les informations qui sont présentées et commentées par les organes de presse.

L'agence d'information est donc, à l'heure actuelle, la pierre angulaire de l'information. On ne peut plus, dès lors, se contenter de proclamer, comme on le faisait autrefois, la liberté de pensée et d'expression et la liberté de la presse puisque l'exercice de ces différentes libertés dépend directement de la possibilité que l'on a de disposer d'une information objective. A partir du moment où les différents organes de presse ne peuvent plus recueillir eux-mêmes directement les informations dont ils ont besoin il faut aller plus loin et proclamer l'existence d'un véritable *droit à l'information*. Dès 1946, M. Bret avait souligné ce qu'a de fondamental ce qu'il appelait le *droit au fait* (6) en montrant bien que, pour que les commentaires soient libres, il faut que les faits soient sacrés. En fait, comme l'observe M. le Professeur Rivero (7), ce droit à l'information fait encore figure de nouveau venu au sein de la famille des droits de l'Homme puisqu'il se trouve simplement esquissé dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme adoptée par les Nations Unies le 10 décembre 1948 (8) et que sa proclamation la plus explicite ne figure pas dans un texte juridique mais dans la récente Encyclique *Pacem in terris* (9). Certes, les deux notions de « liberté de la presse » et de « droit à l'information » ne sont pas antagonistes mais elles n'en sont pas moins distinctes puisque la première se range dans la catégorie des « pouvoirs de faire » alors que la seconde appartient à la catégorie des « pouvoirs d'exiger », ce qui implique une action positive de l'État (10).

En effet, à partir du moment où l'agence d'information se trouve

(6) « Le droit au fait » in *La France Libre*, novembre 1946. Commentant cet article, Pierre Bourdan soulignait que « entre tous les droits du peuple, le droit au fait est peut-être le plus essentiel ». V. également : BRET, *op. cit.*, p. 19.

(7) RIVERO : « De la liberté de la presse au droit à l'information : police et service public dans le régime administratif de la presse » in *La Presse*, Travaux de la 1^{re} Semaine Internationale de la Presse, Barcelone, 1963, p. 472 et s.

(8) Article 19 : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

(9) « Tout homme a droit à une information objective ».

(10) Sur tous ces points, v. RIVERO, *op. cit.*, p. 474.

investie d'une véritable mission d'intérêt général (11), l'État ne peut plus s'en désintéresser : il doit veiller à ce que l'agence puisse remplir correctement sa mission — et, le cas échéant, lui en fournir les moyens — et à ce qu'elle assure une information parfaitement exacte et objective. Cette obligation est encore plus impérieuse lorsqu'il s'agit d'une agence mondiale puisque dans ce cas l'agence fait figure de véritable ambassadeur à l'étranger. Selon la remarque de M. Pezet « de même qu'on se réjouit de voir flotter le pavillon français sur tous les océans, ainsi l'on pourrait dire que notre pavillon spirituel de l'agence d'information française, par les fils et les ondes, est présent partout » (12).

Cette nouvelle conception d'un véritable droit à l'information exige donc que soient garanties par l'État non seulement l'indépendance mais encore l'objectivité des agences d'information.

Cependant cette indispensable indépendance peut être bien difficile à réaliser. Ne serait-ce qu'à raison de l'importance de la mission qui lui est dévolue, l'agence d'information risque fort de se trouver exposée aux pressions tant de l'État lui-même que des intérêts privés.

Ces dangers de pression apparaissent particulièrement grands dans le cas de l'A. F. P. Tout d'abord, à raison de la mission d'intérêt général de l'agence, l'État peut être tenté de s'en assurer le contrôle. Mais surtout ce sont les problèmes posés par son financement qui exposent tout particulièrement l'A. F. P. aux pressions extérieures.

Le fonctionnement d'une agence mondiale entraîne des dépenses extrêmement lourdes (13) puisqu'il exige un important personnel (14)

(11) M. BRET (*op. cit.*, p. 19) parle non pas d'un service public, mais d'un service « d'intérêt public ».

(12) *J. O.*, Déb. Parl., Cons. Rép., 15 novembre 1956, p. 2243 (cité par M. LESCUYER in *L'A. F. P.*, *amorce d'une nouvelle catégorie juridique* ? S. 1962, Chr. p. 7).

(13) Le fonctionnement d'une agence mondiale, telle l'A. F. P., est résumé de la manière suivante par les *Notes et Études Documentaires*, précit. p. 10. L'A. F. P. reçoit chaque jour des informations de ses 18 bureaux de province, de ses 92 bureaux de l'étranger, des autres agences d'information avec lesquelles elle est liée par un accord d'échanges et de ses centres d'écoute radio-phonique (Paris, Beyrouth et Hong-Kong). Toutes ces informations sont en principe centralisées au siège. Elles y sont vérifiées, présentées et, le cas échéant, commentées par les différents services spécialisés de l'Agence (service diplomatique, service politique, informations générales et grands reportages...). Puis l'information est enregistrée et distribuée aux différents « desks » de diffusion. Ces « desks » sont essentiellement spécialisés en fonction des différents groupes de destinataires (France, étranger de langue française, espagnol, anglais, allemand, outre-mer) mais il existe également des « desks » spécialisés en fonction des matières traitées (économique, sportif).

(14) Alors que l'Agence Havas, avant la guerre, comptait environ 1.200 col-

et un équipement technique très coûteux et en voie d'amélioration constante (15). Si l'on ajoute que les agences mondiales doivent supporter des frais de télécommunications extrêmement élevés en raison du volume des informations qui sont transmises quotidiennement (16), on a une idée des dépenses que comporte le fonctionnement d'une agence mondiale (17). Or, pour supporter ces frais, l'A. F. P. ne dispose que d'un marché national de la presse beaucoup trop étroit et, ce qui est plus grave, qui se rétrécit de plus en plus (18). La presse française ne peut supporter qu'une faible part des dépenses de l'agence (19) et les redevances versées par les postes de radiodiffusion ou de télévision et par les clients étrangers ne suffisent pas à équilibrer la gestion.

En fonction de cette donnée fondamentale, il n'y a pour l'A. F. P.

laborateurs, l'A. F. P. employait, au 1^{er} juillet 1963, 1.929 personnes (dont 868 au siège). Ce personnel se répartit de la manière suivante : 40 0/0 de journalistes, 20 0/0 de techniciens, 15 0/0 de collaborateurs administratifs et 25 0/0 d'employés.

(15) NED, précit., p. 11 : « L'acheminement des informations se fait par 950 téléscripteurs et par 70 radio-téléscripteurs (que l'A. F. P. fut la première à utiliser dès 1950). L'Agence utilise 12.000 km de câbles télégraphiques à grande distance et 25.000 km de câbles téléphoniques pour les liaisons par téléscripteurs en métropole ».

(16) Ce sont en moyenne environ 300.000 mots qui sont transmis chaque jour à l'A. F. P. Les services diffusés chaque jour par l'A. F. P. à ses clients parisiens représentent environ 80.000 mots. Le service vers l'étranger varie selon les « desks » ; il peut être évalué, en moyenne, à 40.000 mots.

(17) Le budget actuel de l'A. F. P. dépasse 7 milliards d'anciens francs.

(18) D'après M. KAYSER (*Le quotidien français*, Cahiers de la F. N. S. P., N° 122), il y avait, en 1882, 90 quotidiens paraissant à Paris et 257 en Province. En 1962, il n'y en avait plus que 12 à Paris et 92 en Province. Encore faut-il préciser (ce qui est très important parce que le montant de l'abonnement à l'A. F. P. est fonction du tirage) que, en 1961, seuls 9 quotidiens de Paris et 21 de Province avaient un tirage supérieur à 100.000 exemplaires.

Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil d'administration de l'A. F. P., le 25 mars 1960, M. Jean Marin soulignait ce rétrécissement constant du marché métropolitain de la presse et indiquait que depuis 1958 12 titres avaient disparu et que de ce fait l'A. F. P. ne comptait plus comme abonnés que 20 quotidiens dont 6 étrangers à Paris et 3 hebdomadaires, 87 quotidiens en Province, 7 abonnés au service bilingue en Alsace-Lorraine plus un hebdomadaire.

(19) Les redevances versées par les quotidiens français ne représentent que 15 0/0 des recettes. M. BRET (*op. cit.*, p. 15) a bien montré qu'il y avait là un problème essentiel pour les agences des pays continentaux de l'Ouest européen : « Dès qu'une agence dépasse un certain degré de développement et qu'elle franchit notamment le stade de la simple recherche de l'information nationale, elle ne peut plus couvrir la totalité de ses dépenses avec les seules ressources de sa presse ».

que deux solutions possibles : réduire considérablement les dépenses de l'agence ou chercher des appuis financiers extérieurs. La première solution doit, par définition même, être écartée puisqu'elle impliquerait la suppression des dépenses engagées en dehors de France — celles-ci constituant la partie la plus onéreuse et la plus irrecouvrable des dépenses de l'agence — et que, par là même, elle ravalerait l'A. F. P. au rang de simple agence nationale. Pour se maintenir en tant qu'agence mondiale, l'A. F. P. est donc condamnée à trouver d'importants appuis financiers.

On voit immédiatement combien est délicat le problème de l'indépendance de l'A. F. P. Il l'est d'autant plus qu'aucune des solutions adoptées à l'étranger pour les autres agences mondiales ne peut être adoptée en France.

Naturellement, il ne saurait être question d'adopter le système en vigueur en Union Soviétique pour l'agence Tass puisque celle-ci est une agence d'État directement rattachée au Conseil des Ministres de l'U. R. S. S. (20) et qu'elle écarte complètement tout souci d'objectivité (21). De même, il est impossible d'organiser l'A. F. P. sous la forme d'une entreprise commerciale ordinaire poursuivant un but lucratif — ce qui est le cas de U. P. I. — puisque l'A. F. P. est nécessairement déficitaire. Au surplus, cette formule de la société commerciale ordinaire n'est pas pleinement satisfaisante, l'agence se trouvant exposée aux pressions de ses clients. Enfin la formule de l'agence coopérative de journaux adoptée par Reuter et Associated Press — qui est évidemment la solution la plus satisfaisante — n'est pas viable pour l'A. F. P., les quotidiens français n'ayant pas une assise économique suffisante (22).

(20) V. NED, précit., p. 13 : Le directeur de l'Agence Tass est membre du præsidium du parti communiste et tous les correspondants envoyés à l'étranger sont choisis par une sous-commission de ce præsidium. Ils font ensuite partie du personnel des ambassades et jouissent de l'immunité diplomatique.

(21) Lors de la Conférence de la Liberté de l'Information, qui siégea à Genève en 1948, M. Kuzmichev déclarait : « Toutes les dissertations sur l'information objective ne sont qu'hypocrisie libérale. Le but de l'information est d'éduquer la grande masse des travailleurs et de les organiser sous la direction exclusive du Parti, en vue de tâches nettement définies. Ce but ne sera jamais atteint par un rapport objectif des événements... L'information est le moyen de mener la lutte des classes et non le miroir destiné à réfléchir les faits objectivement. » V. BRER, *op. cit.*, p. 121 et s.

(22) Associated Press est une coopérative sans but lucratif groupant 1.778 journaux américains et 2.042 stations de radio ou de télévision. Reuter est la propriété indivise de l'ensemble des journaux de Grande-Bretagne (à l'exception du journal communiste *Daily Worker* qui est simplement client

Il fallait donc trouver pour l'A. F. P. une formule originale. Pendant longtemps ce problème s'est apparenté à celui de la quadrature du cercle comme le montre l'examen des différents statuts qui ont régi successivement l'A. F. P.

Mais, après une longue marche l'A. F. P. semble avoir enfin atteint la Terre Promise, le statut actuel de l'agence garantissant tout à la fois l'indépendance et l'objectivité de l'A. F. P.

I. — L'Agence France-Presse à la recherche de l'indépendance.

Si l'on examine les différents statuts qui ont régi successivement l'agence française mondiale d'information on constate que l'on a appliqué — ou voulu appliquer — toutes les formules juridiques existantes et qu'aucune de ces formules ne s'est révélée satisfaisante.

En effet, initialement l'agence d'information Havas — dont l'A. F. P. est le descendant en ligne directe — était organisée sous la forme d'une société commerciale. Pendant l'Occupation, l'agence, qui prend le nom d'Office Français d'Information, est transformée en un organisme dépendant étroitement du gouvernement. A la Libération, on donna provisoirement à l'A. F. P. la forme d'un établissement public en attendant un texte ultérieur qui devait faire de l'A. F. P. une agence coopérative d'information. Cette transformation de l'A. F. P. en agence coopérative ne fut jamais opérée et le statut « provisoire » devait régir l'agence jusqu'en 1957, époque où fut promulgué le statut actuel.

A. — L'AGENCE D'INFORMATION HAVAS (23)

Au mois de janvier 1832, Charles-Louis Havas (24), dont la situation financière n'était guère brillante, part pour un long voyage à travers

de l'Agence) et de la plupart des journaux du Commonwealth. V. NED, précit., p. 11 et 12.

(23) M. Pierre Frederix a écrit l'histoire de l'Agence Havas dans son ouvrage : *Un siècle de chasse aux informations. De l'Agence d'information Havas à l'A. F. P.* (Flammarion, 1959). C'est en nous reportant à cet ouvrage que nous résumons l'histoire d'Havas.

(24) Charles-Louis Havas était né à Rouen en 1783. Les origines de la famille sont assez incertaines. Pour les uns, la famille Havas serait d'origine hongroise ; pour d'autres la famille serait venue du Portugal. En fait, il est établi que le père de Charles-Louis Havas était né à Pont-Audemer (v. l'étude de M. BARAUD in *Études de Presse*, 1958, N° 18-19). L'éducation de Ch.-L. Havas avait

l'Europe (25). Au mois d'août 1832, à son retour, ayant établi des contacts avec un certain nombre de correspondants, il ouvre à Paris le « Bureau Havas » (26). Ce bureau établit des revues de presse à l'aide d'un grand nombre de journaux étrangers qui sont reçus et traduits par Havas. Ces traductions sont ensuite vendues aux clients du bureau (27).

En réalité, l'idée d'ouvrir ainsi un bureau destiné à fournir aux journaux des traductions d'informations publiées par les grands organes étrangers n'était pas nouvelle. Lorsque s'ouvre le Bureau Havas, il existait déjà un certain nombre de « Correspondances » qui étaient précisément des bureaux de traduction (28). L'origine de ces officines est d'ailleurs assez ancienne puisque le Sénat de la République de Venise rédigeait déjà des *Fogli d'Avizzi* destinées à ses agents diplomatiques mais également vendues à quelques particuliers. De même en Allemagne, dans la deuxième moitié du xvi^e siècle, les banquiers Függer faisaient paraître à Augsbourg, dans un but commercial, des Ordinari Zeitungen rassemblant des informations recueillies dans les principales villes d'Europe (29).

Tout le mérite d'Havas fut d'organiser remarquablement son bureau et surtout de comprendre que la rapidité dans la transmission des nouvelles était capitale (30). A l'origine, Havas utilisera des pigeons voyageurs et le télégraphe Chappe, réservé cependant en principe aux communi-

été axée essentiellement sur les langues étrangères. Sous l'Empire, il avait fondé une entreprise pour l'exploitation des licences commerciales accordées par Napoléon. Puis il se fit banquier et devint co-proprétaire de la *Gazette de France* avant de travailler comme journaliste au *Constitutionnel*.

(25) Il écrit à sa belle-sœur : « Je vis au jour le jour, ayant mis en gage tout ce qui pourrait être de quelque valeur. Enfin sachez que pour 200 francs j'ai été arrêté et aurais été mis à Sainte-Pélagie si je n'avais trouvé un ami qui m'en a tiré. Je vais faire un dernier effort qui vous coûtera bien des peines et, à moi, du mal. Je vais m'absenter pour un voyage long, dangereux. Si je réussis, je rendrai tout le monde heureux, dans le cas contraire, Dieu sait ce que nous deviendrons » (cité par M. FREDERIX, p. 20).

(26) Ce bureau s'ouvre dans l'Hôtel de Bullion, 3, rue J.-J.-Rousseau (la rue Plâtrière). Les installations étaient extrêmement sommaires.

(27) Ces clients, ce sont, outre les journaux, des financiers, des négociants, des hommes politiques...

(28) La plus connue était sans doute la « Correspondance Garnier ». On peut encore citer la « Correspondance de Paris » et la « Correspondance Degouve-Denainques ».

(29) V. BRET, *op. cit.*, p. 37 et s. ; FREDERIX, *op. cit.*, p. 20 et 21.

(30) Dès 1832 la devise d'Havas est « Vite et bien » et, en 1835, le slogan de la maison sera : « Rapidement renseigné, renseigne rapidement ».

cations officielles. Havas aura toujours le souci d'utiliser immédiatement tout procédé nouveau en matière de télécommunications.

Dès 1835, Havas, qui a absorbé ses principaux concurrents, change de raison sociale pour utiliser une dénomination plus en rapport avec l'importance grandissante de l'affaire : le « Bureau Havas » devient « l'Agence Havas ». La première agence d'information, au sens où nous l'entendons de nos jours, est née (31). Dès sa création, l'agence prend d'ailleurs un caractère plus ou moins officiel puisque le service autographié livré aux clients est divisé en deux parties : les informations « officielles » recueillies dans les ministères et les informations « privées » reçues des correspondants de l'agence (32).

Dès le début du Second Empire, l'Agence Havas possède une solide réputation et une clientèle importante. C'est l'époque où les éditorialistes des grands journaux prennent l'habitude de se référer à Havas et où « télégraphie privée » devient synonyme de « Havas ». La réputation de l'Agence ne fera que croître lorsque Havas battra d'une demi-journée le télégraphe officiel pour annoncer le débarquement en Crimée (33).

(31) C'est un Allemand, Bernhard Wolff, qui devait le premier imiter Havas en créant en 1848 le « Wolffs Bureau ». En 1851, un autre Allemand, Reuter, avait ouvert au Royal Exchange de Londres un bureau d'informations commerciales. Ce n'est qu'en 1858 qu'il parvint à persuader les journaux britanniques d'utiliser ses informations. A partir de 1853, les créations d'agences vont se multiplier. Il faut souligner que les deux premiers imitateurs, Wolff et Reuter, avaient travaillé à Paris chez Havas avant de créer leur propre agence.

(32) Balzac, dans la *Revue Parisienne* du 25 août 1840, s'en prit assez violemment à Havas qui « vénère le Fait » : « M. Havas a une agence que personne n'a intérêt à divulguer, ni les ministres, ni les journaux d'opposition... Tous les journaux de Paris ont renoncé pour des motifs d'économie, à faire, pour leur compte, les dépenses auxquelles M. Havas se livre d'autant plus en grand qu'il a maintenant un monopole, et tous les journaux, dispensés de traduire comme autrefois les journaux étrangers et d'entretenir des agents, subventionnent M. Havas par une somme mensuelle pour recevoir de lui, à heure fixe, les nouvelles de l'étranger. A leur insu, ou de science certaine, les journaux n'ont que ce que le Premier Ministre leur laisse publier... Comprenez-vous maintenant la pauvre uniformité des nouvelles étrangères dans tous les journaux ? Chacun teint en blanc, en vert, en rouge ou en bleu la nouvelle que lui envoie M. Havas, le Maître Jacques de la Presse » (cité par M. FREDERIX, *op. cit.*, p. 26 et 27).

(33) Il est vrai que la guerre de Crimée sera également l'occasion de la première fausse nouvelle diffusée par Havas puisque l'Agence annonçait le 2 octobre 1854 la chute de Sébastopol. Il faut cependant souligner que de tels « accidents » furent particulièrement rares chez Havas. L'Agence devait

Mais les transmissions étaient de plus en plus onéreuses (34) et de ce fait bien peu de journaux pouvaient supporter le prix élevé de l'abonnement au service Havas. C'est alors que Havas fit appel à la publicité non point pour réduire le prix de l'abonnement Havas mais pour permettre aux journaux de supporter le coût élevé de l'abonnement. En effet, une Société Générale des Annonces s'était constituée en 1857 (35) et elle avait pratiquement le monopole des annonces dans l'ensemble de la presse française. Le 1^{er} novembre 1857 Havas passe avec la Société Générale des Annonces un acte sous seing privé qui crée une société filiale : « Havas, Faucher, Laffitte, Bullier et Cie ». Havas fournira aux journaux les informations et les courtiers de la Société Générale d'Annonces procureront les annonces. L'idée est simple : plus on procurera de publicité aux journaux, plus ils seront en mesure d'acheter de l'information (36). En 1865, un remaniement intervient : une nouvelle Société Générale d'Annonces se constitue et elle devient propriétaire de l'Agence Havas. Cette fusion organique de la publicité et de l'information au sein d'une société unique devait subsister jusqu'en 1879, époque où Havas recouvre son autonomie. Le 24 juillet 1879, la Société anonyme Havas se constitue : la S. G. A. lui cède l'Agence Havas avec sa dénomination et l'exploitation des annonces dans les journaux de Province et à l'étranger.

A partir de 1879, la Société Havas exploite donc tout à la fois une branche « information » et une branche « publicité ». On en déduit généralement que les bénéfices de la publicité servaient à couvrir le déficit de l'information (37). M. Frederix a montré que ceci était inexact,

notamment rapporter correctement l'affaire de la dépêche d'Ems et n'a jamais annoncé « l'arrivée » de Nungesser et Coli à New York. Mais, comme toutes les agences, elle fut parfois victime d'erreurs techniques. Un officier reçoit la croix de guerre avec palme ; le téléphone fait dire « avec calme ». L'État-Major y voit une perfide ironie ! Un reporter téléphone : « Le Maréchal Foch gagne sa dernière demeure sans vains honneurs ». Le sténographe écrit : « sans vin d'honneur ». L'Agence est taxée d'antimilitarisme ! (v. BRET, *op. cit.*, p. 106 et s.).

(34) En 1866, pour le télégraphe atlantique, le tarif était de 50 francs-or le mot.

(35) La S. G. A., société en commandite simple, se constitue par la fusion de la Société « Laffitte, Bullier et Cie », qui plaçait les annonces dans la presse de Province, et des trois sociétés détenant les services d'annonces de la presse parisienne (Lagrange-Cerf ; Duport ; Panis-Bigot et Cie).

(36) V. FREDERIX, *op. cit.*, p. 62.

(37) Les frais de la branche « information » sont de plus en plus lourds. L'installation de lignes téléphoniques directes est, sur le plan financier, catastro-

du moins jusqu'en 1920 (38). En effet, de 1879 à 1918, la branche « télégraphie » — c'est-à-dire l'information — a toujours été bénéficiaire alors que la branche « annonces » fut cinq fois déficitaire (39) ; de 1900 à 1918 l'information rapporta à l'Agence 70 0/0 de l'ensemble de ses recettes. Toutefois, les bénéfices de la branche « information » ne cessaient pas de décroître (40).

Si l'on fait le point de la situation en 1920, on constate donc que, en dépit de sa forme commerciale, l'Agence Havas a réussi à maintenir son indépendance (41). Certes, les annonceurs pourraient exercer une certaine pression mais ce risque est assez faible, les annonces ne représentant que le tiers des recettes et ne rapportant pas de gros bénéfices. De même l'Agence, malgré son quasi-monopole de fait et son caractère d'agence « officielle », a conservé son indépendance vis-à-vis de l'État. Lorsque l'Agence transmet à la presse une communication du Gouvernement français, celle-ci est toujours précédée de la mention « Note Havas » qui la désigne clairement. Les directeurs successifs de l'Agence depuis sa fondation n'ont jamais manqué une occasion de souligner l'indépendance et l'objectivité d'Havas (42). C'est ce souci qui a permis à l'Agence d'acquérir une réputation mondiale.

phique. Par ce moyen, les correspondants déversent un torrent de nouvelles. L'installation de la seule ligne Paris-Bruxelles oblige à sextupler le service vers la Belgique.

(38) *Op. cit.*, p. 336.

(39) La situation saine de la branche « information » s'explique surtout par les accords entre agences qui étaient alors en vigueur et qui permettaient à Havas de limiter ses frais. La situation de la branche « annonces » s'explique en grande partie par le fait que beaucoup d'entreprises hésitaient encore à recourir à la publicité.

(40) De 1879 à 1882, ces bénéfices étaient en moyenne de 1.300.000 francs ; de 1882 à 1891, ils sont en moyenne de 600.000 francs. En 1891, ils tombent de plus de la moitié. En 1892, l'information fait tout juste ses frais.

(41) Lors de la création de la Société Havas en 1879, Lebey, qui voulait que l'Agence restât l'agence de tous les journaux et de tous les partis, désirait prendre dans le Conseil de la Société des directeurs de journaux. Il fut très surpris d'entendre ceux-ci réclamer chacun « une surveillance étroite de l'information » ! (v. FREDERIX, *op. cit.*, p. 149). A la suite de cette constatation, Lebey eut l'idée saugrenue d'offrir à sa clientèle de Province trois services spéciaux : un destiné aux « Conservateurs », un pour les « Républicains modérés » et un pour la « Gauche avancée ». Ce service à la carte, qui était bien dangereux pour l'indépendance de l'Agence, fut vite supprimé.

(42) Au moment de l'affaire Boulanger, le Directeur de l'Agence, Lebey, écrivait : « Il est de notre devoir, il est de notre ligne de conduite, il est de notre intention de ne transmettre que des renseignements dépourvus de tout sentiment personnel. Nous n'avons en un mot, en fait de politique, d'autre passion

Malheureusement, après 1920, la situation allait se dégrader très rapidement. Par acte du 14 janvier 1920, Havas absorbe la Société Générale d'Annonces et de ce fait la publicité va représenter une part importante des recettes de l'Agence. Ceci d'autant plus que pour Renier, le nouveau Vice-Président de l'Agence, la publicité doit être le corps de l'Agence; il se chargera d'en tirer des profits jusqu'alors inconnus. Selon sa propre expression l'information ne sera plus pour la maison qu'« un panache, un magnifique panache ». A partir de ce moment, il va devenir exact que la publicité comble le déficit de l'information (43) et que Havas s'expose par là même aux pressions de ses annonceurs.

D'autre part, l'Agence va rapidement perdre également son indépendance vis-à-vis de l'État. Afin de réduire les frais de la branche « information » Havas avait décidé en 1922 de supprimer le service « Amérique latine » qui était assuré à partir de ses bureaux des États-Unis. En 1924, ce service fut rétabli à la demande pressante du Quai d'Orsay qui offrit d'en prendre le déficit à sa charge. Pour la première fois l'Agence Havas touchait une somme d'argent, d'ailleurs assez minime, du Gouvernement français (44). Mais le pas était franchi et il était déjà prévisible que l'on n'en resterait pas là.

Au début de 1931, l'Agence allemande « Transocean » déversait dans le monde entier un flot de propagande anti-française. Le Ministre des Affaires Étrangères, qui était Briand, demanda à Havas de livrer bataille. Le Directeur de l'Agence, Houssaye, ne put que constater qu'il n'en avait pas les moyens (45). Briand ayant insisté, un accord

que la recherche de la vérité ». Un peu plus tard, il rappelait : « L'Agence Havas n'a aucun lien, ni aucun caractère officiel. Elle ne relève que d'elle-même : elle n'est payée que par ses abonnés et ne touche rien du Gouvernement ». De même, en 1909, Houssaye écrivait à son correspondant de Constantinople : « Sachez et veuillez retenir une fois pour toutes que l'Agence Havas est une société indépendante ne relevant que de ses actionnaires et ne recevant du Gouvernement aucune faveur de quelque nature que ce soit, sur aucun terrain. » Il ne manquait cependant pas d'ajouter : « Ceci dit, n'oubliez pas non plus que nous ne manquons jamais de servir de notre mieux la politique française » (cité par FREDERIX, *op. cit.*, p. 180 et 279).

(43) La branche « information » est déficitaire de 1919 à 1922. En 1923, elle fait tout juste ses frais et c'est la prospérité de la branche « publicité » (10 millions de francs de bénéfices) qui permet de rémunérer le capital. Après une période de rémission le déficit de l'information atteindra 800.000 francs en 1934, 1.250.000 francs en 1935, plus de 3 millions en 1936.

(44) Le crédit était mensuel. Il atteignit 300.000 francs en 1930.

(45) « C'est ce que nous nous efforçons de faire. Je ne demande pas mieux. Mais je préside le Conseil d'administration d'une entreprise commerciale

fut signé le 24 avril 1931 : les Affaires Étrangères remboursaient, à concurrence de 800.000 F par mois, les dépenses encourues par l'Agence pour le renforcement de ses postes et de ses services étrangers. L'accord prévoyait également qu'un technicien expérimenté entrerait à l'Agence comme inspecteur général des services étrangers (46). Le déficit de la branche « information » ne cessant de se creuser, le dernier pas fut franchi peu avant la guerre : le 11 juillet 1938, Georges Bonnet signait un accord avec Havas aux termes duquel le Ministère des Affaires Étrangères prenait à sa charge pour 10 ans le déficit de la branche « information ». Les subventions, qui atteignaient 42 millions de francs, étaient versées sur les fonds secrets mais le secret ne fut évidemment pas gardé.

Ainsi, à la veille de la guerre, l'Agence Havas cumulait les inconvénients puisqu'elle avait aliéné son indépendance tant à l'égard de l'État que des intérêts privés. Le cas de l'Agence Havas suscitait d'ailleurs, depuis quelques années, de vives polémiques. Les Socialistes avaient dénoncé dès 1935 le trust de l'information et de la publicité. Arrivé au pouvoir, Léon Blum voulut imposer une séparation de l'information et de la publicité. Cette idée fut abandonnée au profit d'un autre projet : la nationalisation de l'Agence Havas (47). Les adversaires de ce projet répliquèrent que ce serait en faire un « organe de vérité officielle exclusive » et le projet fut également enterré. Selon la formule de M. Frederix il ne demeurait de tous ces projets que « l'amorce d'une scission future entre l'agence d'information et les affaires de publicité » (48).

B. — L'OFFICE FRANÇAIS D'INFORMATION

Lorsqu'intervient l'armistice de 1940, le Deutsch Nachrichtbüro (D. N. B.) s'est emparé des bureaux parisiens de l'Agence Havas qui ont été immédiatement placés sous séquestre (49). En ce qui concerne les services de l'Agence repliés à Clermont-Ferrand les Allemands

et j'ai des comptes à rendre à nos actionnaires » (cité par FREDERIX, *op. cit.*, p. 373).

(46) Ce fut un journaliste qui fut nommé à ce poste : Léon Rollin. Il recruta aussitôt un certain nombre de personnes pour renforcer les bureaux de l'Agence. Parmi celles-ci se trouvaient Maurice Nègre, Pierre Bourdan, Maurice Schumann, Louis Joxe.

(47) L'idée fut émise pour la première fois, semble-t-il, par Paul Faure dans l'éditorial du *Populaire*, le 20 février 1936.

(48) *Op. cit.*, p. 401.

(49) Le bureau de Paris de l'Agence Havas est remis au D. N. B. qui y établit une filiale que l'on n'hésite pas à appeler : « Agence Française d'Information de Presse » (A. F. I. P.) !

n'avaient évidemment pas oublié le rôle joué avant la guerre par Havas dans la lutte contre la propagande allemande. Au début du mois d'août, ils remettent à la Commission d'armistice une note indiquant que Havas doit être considérée « comme un matériel de guerre » (50).

Le Gouvernement de Vichy ne tardera pas à obtempérer à cette sommation à peine voilée. Un décret du 27 septembre 1940 sépare la branche « information » de la branche « publicité » et ce texte est très important puisqu'il marque la séparation définitive en France de l'information et de la publicité. Le 13 novembre, des accords vinrent régler les modalités de cette séparation.

L'État acquiert purement et simplement, pour une somme de 25 millions de francs, la branche « information » qui est organisée à Vichy (51) sous la forme d'un établissement public baptisé « Office Français d'Information » (O. F. I.).

Quant à la branche « publicité », elle devient une Société d'économie mixte qui garde seule le nom d'Havas. Le capital de cette Société ayant été réduit à 52,5 millions F par suite de la perte de la branche « information », il est procédé à une émission d'actions nouvelles, souscrites par le Trésor, qui porte le capital à 162 millions de francs. La répartition des actions est alors la suivante : l'État français conserve 20 0/0 des actions et cède à un « groupe commercial allemand » 47,60 0/0 du capital ; le reliquat (32,40 0/0) est détenu par les anciens actionnaires. L'État français s'engageait en outre à réserver à la Société toute la publicité d'État et à ne s'intéresser à aucune entreprise concurrente.

La situation est très simple : la branche « information » de l'Agence Havas est devenue, sous le nom d'O. F. I., un office de propagande, une véritable agence d'État. Selon l'expression de Giraudoux, « chaque agence d'information, entretenue ou surveillée par l'État, s'était transformée en pigeonier de vérités nationales ». Toute velléité d'indépen-

(50) V. FREDERIX, *op. cit.*, p. 420. La note est rédigée ainsi : « Les postes de l'Agence Havas à l'étranger ont été, pendant la guerre, un instrument direct de guerre contre l'Allemagne et, déjà longtemps avant les hostilités, ils s'étaient spécialisés dans cette tâche. La vente de ce service à des autorités étrangères, qui elles-mêmes le considèrent comme un appareil de propagande bien au point contre le Reich et s'en serviraient en conséquence, devrait être considérée par le gouvernement du Reich comme un acte directement dirigé contre lui. En outre, des informations camouflées en « nouvelles Havas » donneraient dans l'univers l'impression qu'il s'agit d'informations objectives et impartiales... En résumé, il y a lieu de dire qu'une agence Havas établie à l'étranger est considérée par l'Allemagne comme un matériel de guerre. »

(51) Loi du 25 novembre 1940.

dance à l'égard du pouvoir était immédiatement réprimée (52). Il faut cependant relever que l'O. F. I. n'avait pas le contrôle de tous les anciens bureaux Havas à l'étranger. En effet, dès l'appel du 18 juin, le bureau Havas de Londres avait constitué une agence de la France combattante sous le nom d'« Agence Française Indépendante » (A. F. I.). Or cette A. F. I. avait obtenu le ralliement d'un certain nombre de bureaux étrangers (53).

C. — LE STATUT « PROVISOIRE » DE L'A. F. P.

Dès la Libération de Paris une équipe de l'« Agence d'Information et de Documentation » (54) avait pris possession des locaux de l'ancienne Agence Havas et avait entrepris de diffuser quelques informations. Ils y furent vite rejoints par les équipes de Londres et d'Alger. Léon Rollin avait baptisé cette agence renaissante « Agence France-Presse ».

Naturellement, la nouvelle A. F. P. n'avait aucun statut et il fallait combler rapidement ce vide juridique. Le Gouvernement provisoire de la République Française et la Fédération nationale de la Presse clandestine étaient bien d'accord pour donner à l'Agence un statut garantissant son indépendance à l'égard des pouvoirs publics. Cette indépendance serait établie en recourant à la formule d'une agence coopérative de journaux (55). Mais ce statut, le Gouvernement, pressé par d'autres tâches, ne pouvait pas l'étudier immédiatement. En attendant son élaboration il fallait donc donner à l'A. F. P. un statut provisoire.

Le statut provisoire fut fixé par une Ordonnance du 30 septembre

(52) Aucun des directeurs de l'O. F. I. (un ancien préfet, un ancien juge au Tribunal de Commerce et un journaliste) ne venait de l'Agence Havas. Les sanctions se multiplièrent rapidement contre les journalistes : au mois de décembre 1942, Léon Chade, rédacteur en chef des services étrangers, est révoqué ; au mois d'août 1943, ce fut le tour de Jean Allary ; au mois de septembre 1943, le rédacteur en chef de l'O. F. I., Louis Perrin, est arrêté par la Gestapo puis déporté.

(53) « France-Afrique » devait se constituer à Alger après le débarquement d'Afrique du Nord autour du personnel des anciens bureaux nord-africains d'Havas. Au mois de mars 1944, le Général de Gaulle avait fait venir Gérard Jouve à Alger pour diriger un nouvel organisme, l'« Agence Française de Presse », issu de la fusion de « France-Afrique » et de l'A. F. I.

(54) L'A. I. D. s'était constituée clandestinement sous l'Occupation. Cette Agence groupait les services de presse du Comité National de la Résistance et des principaux mouvements de résistance.

(55) Un projet associant par étapes les journaux à la gestion de l'Agence avait été étudié à Alger.

1944 et par un décret d'application du même jour. L'Ordonnance créée, à titre provisoire, un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, qui reçoit le nom d'Agence France-Presse (56). Cet établissement a pour objet de « recueillir et de diffuser en France, dans les colonies, pays sous mandat et à l'étranger, tous éléments divers d'information et d'exercer toutes activités connexes à cet objet ». L'A. F. P. reçoit la disposition de tous les biens ayant appartenu à l'O. F. I. (57). En ce qui concerne le régime juridique de l'A. F. P. le texte est fort bref : l'Agence est administrée, sous l'autorité du Ministre de l'Information, par un directeur général nommé par décret et sous les ordres duquel sont placés un directeur de rédaction et un directeur de l'administration ; elle est soumise au contrôle financier prévu par le D. L. du 25 octobre 1935.

En fait, ce texte très bref ne garantissait pas l'indépendance de l'A. F. P. mais cela n'avait, au fond, que peu d'importance puisqu'il s'agissait d'un texte de transition destiné à ne s'appliquer que peu de temps. L'article premier de l'Ordonnance précise formellement qu'« une Ordonnance ultérieure fixera les conditions dans lesquelles une agence coopérative d'information sera substituée à l'Agence France-Presse ». Dès le 11 octobre 1944, l'Ordonnance du 27 juillet 1944, portant statut des sociétés coopératives d'information, avait été rendue applicable au territoire métropolitain. On pensait probablement que l'on pourrait s'inspirer de ce texte pour fixer le statut de la coopérative de journaux que serait l'A. F. P. (58).

Cette manière de voir était bien utopique et on allait le constater très rapidement. En fait, il apparut bien vite qu'il était impossible d'adopter une forme coopérative pour l'A. F. P. Non seulement il ne pouvait être question de faire supporter par les quotidiens français les frais extrêmement importants que nécessitait la reconstitution des installations et des bureaux de l'A. F. P., mais encore il n'était même pas possible de leur faire supporter les frais de fonctionnement

(56) On a pris soin de faire rétroagir cette création de l'A. F. P. à la date du 20 août 1944 afin de ratifier la situation de fait existante, c'est-à-dire la prise de possession des installations au moment de la Libération de Paris.

(57) L'Ordonnance du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine avait déclaré nulle la loi du 25 novembre 1940 créant l'O. F. I.

(58) De même que l'Agence Havas n'avait jamais reçu de monopole, l'A. F. P. n'a évidemment pas le monopole des informations. Une Ordonnance du 2 novembre 1945 a réglementé « provisoirement » les agences de Presse. Ce texte, modifié à deux reprises, est toujours en vigueur.

de l'Agence. Il fallait trouver une autre formule juridique pour organiser l'A. F. P.

Cette recherche d'un statut pour l'A. F. P. allait être particulièrement laborieuse et l'on assistera, pendant plus de dix années, à la multiplication des Commissions chargées d'étudier le problème et des projets ou propositions de loi visant à le résoudre. On ne citera ici que les plus importants.

La « Commission Joxe », qui avait été nommée au mois d'avril 1946, après avoir constaté l'impossibilité de recourir à la formule coopérative, proposa d'associer majoritairement la presse à la gestion de l'Agence tout en ne faisant pas de celle-ci une coopérative. La couverture du déficit serait assurée par une taxe affectée. Ces propositions furent écartées par le Gouvernement. En 1947 la « Commission Andrieux » préconisa la signature de contrats d'abonnement à l'A. F. P. par les principaux services de l'État (Affaires étrangères, Outre-Mer, Affaires économiques...). Cette idée, à l'époque, ne fut pas jugée satisfaisante.

Au cours de la seule année 1948, trois propositions de loi concernant l'A. F. P. furent déposées sur le bureau de l'Assemblée Nationale. La première était présentée, au nom du M. R. P., par MM. Bichet, Gosset et Michon. Elle prévoyait le remplacement de l'A. F. P. par une agence indépendante, « Havas-Presse Information ». Cette agence serait constituée sous la forme d'une société anonyme à laquelle participeraient les différents organes d'information (59). Mais cette proposition ne précisait pas comment serait résolu le problème du financement. En fait, il semble que les auteurs de la proposition songeaient à faire de nouveau appel à la publicité.

La seconde proposition émanait de M. Paul Bastid et s'inspirait incontestablement de certaines idées émises par M. Bret (60). L'Institut

(59) Le capital aurait été ventilé de la manière suivante : 40 0/0 à la presse, 30 0/0 à la radio, 10 0/0 aux entreprises de cinéma, 10 0/0 à une coopérative du personnel et 10 0/0 à des personnes morales autres que les collectivités publiques.

(60) M. BRET (*op. cit.*, p. 20-21 et 141 et s.) préconisait la création d'un Institut d'Information, organisme d'intérêt public créé par une Charte constitutive à caractère constitutionnel. Cette Charte énoncerait les principes fondamentaux s'imposant à l'Institut ; un collège de « trustees » serait chargé de faire respecter ces engagements fondamentaux. Le financement de l'Institut serait assuré par la création d'un impôt individuel dont le produit serait automatiquement remis à l'organisme d'information.

Dans une lettre adressée au Directeur du journal *Le Monde* (24 mars 1948), M. Maurice Nègre critiquait vivement les conceptions de M. Bret mises

Havas d'Information, remplaçant l'A. F. P., serait un établissement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il serait soumis à un certain nombre d'engagements fondamentaux dont le respect serait assuré par un Conseil Supérieur « composé de hautes autorités morales ». L'Institut serait dirigé par un directeur général nommé et révoqué par le Comité de gestion. Ce Comité, qui assiste le directeur général, comprend en majorité des usagers. L'équilibre financier serait réalisé par l'affectation à l'Institut du produit d'une majoration de 10 0/0 de la cote personnelle mobilière. Enfin le contrôle financier serait confié à une Commission financière formée d'un magistrat et de deux experts-comptables (61).

La troisième proposition était présentée, au nom de la S. F. I. O., par M. Jouve. Elle prévoyait l'abandon des exploitations non rentables à l'étranger et séparait l'Agence en deux, une coopérative métropolitaine et une Agence de l'Union française. Cette dernière serait constituée sous la forme d'un établissement public et assurerait la charge du financement des deux parties de l'Agence. La proposition ne précisait pas quelles seraient les ressources de l'agence.

De ces trois propositions de loi la plus intéressante était incontestablement celle de M. Bastid. La proposition de M. Bichet, en effet, impliquait le retour au financement de l'information par la publicité, ce qui était inacceptable. Quant à la proposition de M. Jouve elle diminuait le rayonnement de l'Agence sans pour autant garantir son indépendance.

Il n'est donc guère étonnant que le projet de loi déposé par le Gouvernement Queuille le 24 février 1949 ait repris la plupart des dispositions de la proposition de M. Bastid (62). Ce projet de loi visant à doter la France « d'une agence de rayonnement mondial, dont l'indépendance à l'égard de tous pouvoirs publics et intérêts privés ne puisse être contestée » (63), élargissait la composition du Comité de gestion prévu par M. Bastid, ce qui enlevait aux usagers leur position majoritaire. D'autre part, il créait une Commission des Comptes pour surveiller la gestion.

en œuvre par le projet Bastid. M. P.-L. Bret répliqua dans une lettre adressée à ce même journal le 27 mars 1948.

(61) Pour une étude détaillée de la proposition de M. Bastid, v. PAYSANT, « Contribution à l'étude du statut et de l'économie des entreprises de presse de 1945 à 1962 », *Thèse Caen*, 1963, p. 174 et s.

(62) Pour une analyse détaillée de ce projet, souvent appelé projet Mitterrand, v. PAYSANT, *op. cit.*, p. 176 et s.

(63) Le projet de loi retient la dénomination « France-Presse » parce que le nom d' « Havas » avait été utilisé par Vichy.

Enfin, le financement n'était plus assuré, en dehors des recettes commerciales, par une taxe affectée mais par une « contribution nationale » indexée sur les fluctuations de la taxe internationale des télécommunications.

Aucun de ces projet ou propositions de loi ne vint seulement en discussion, ce qui était catastrophique puisque l'A. F. P. demeurait sous la dépendance étroite du Gouvernement. En 1944, on avait fait de l'A. F. P. un établissement public administratif soumis au Gouvernement (64) et cette dépendance subsistait en dépit des réformes de 1947. En effet, l'Ordonnance de 1944 étant particulièrement brève et le « provisoire » se prolongeant, il avait paru nécessaire de modifier le statut de 1944 : ce fut l'objet du décret du 9 août 1947 (65).

Ce texte transformait l'A. F. P. en un établissement public industriel et commercial (66). Le budget est remplacé par un « état de prévision des recettes et des dépenses » qui est établi chaque année par le directeur général mais qui est soumis à l'approbation des Ministres de l'Informa-

(64) Le caractère administratif de l'établissement public, sous le régime de l'Ordonnance de 1944, ne fait aucun doute bien que le texte ne le précise pas formellement. C'est ce que constate, par exemple, M. de Laubadère : « L'A. F. P. était un service public administratif sous le régime du décret du 30 septembre 1944, lequel imprégnait le service d'un caractère administratif » (*Cours de Grands Services Publics*, 1962-1963, p. 233).

(65) Le décret du 9 août 1947 modifie certaines dispositions du décret du 30 septembre 1944.

(66) Le décret du 9 août 1947 ne précise pas formellement que l'A. F. P. est désormais un établissement industriel et commercial mais cela ressort de l'ensemble des dispositions de ce texte. On sait que le Conseil d'État, dans son arrêt *Jalenques de Labeau* (C. E., 8 mars 1957, S. 57, 276, Concl. Mosset ; D. 57-378, note de M. de Laubadère), a jugé qu'il résultait des termes mêmes du décret du 9 août 1947 « que cette Agence présente les caractères d'un établissement industriel et commercial ». Dans ses conclusions M. Mosset avait bien montré que le décret de 1947 avait transformé profondément l'organisation de l'Agence et que l'activité de celle-ci, qui était jusqu'alors administrative, était devenue industrielle et commerciale. Le caractère industriel et commercial de l'A. F. P. a été affirmé à nouveau par le Conseil d'État dans son arrêt *Nègre* (C. E., 13 mars 1959, p. 179). Dans ses conclusions de l'affaire *Nègre* (C. E., 20 janvier 1956, D. 57, 319, Concl. Guionin), M. Guionin avait déjà observé que l'A. F. P. s'apparentait aux activités que le droit public qualifie « d'industrielles et commerciales » et que ce caractère d'établissement industriel et commercial était déjà admis par la jurisprudence judiciaire (Trib. Civ. Seine, 23 décembre 1948, D. 49, Somm. 39 ; Douai, 5 juillet 1949, GP. 49.2.277). La Haute-Juridiction administrative n'avait pas eu besoin, à l'époque, de se prononcer sur ce point dans sa décision. V. également : ΜΑΤΗΙΟΥ, « L'arrêt *Jalenques de Labeau* et la soumission au droit privé des services publics industriels et commerciaux » S. 57, Chr. 43.

tion et des Finances (art. 2). D'autre part, la comptabilité n'est plus soumise aux règles de la comptabilité publique (67) mais à celles de la comptabilité commerciale (art. 4). Enfin, les contrats passés par l'Agence sont soumis aux lois et usages du commerce (art. 4).

Mais cette transformation de l'A. F. P. en un établissement industriel et commercial — pour importante qu'elle fût — n'en laissait pas moins subsister la dépendance à l'égard du gouvernement.

Le directeur général continuait à être nommé par décret sur la proposition du Ministre de l'Information (art. 3 de l'Ord. du 30 septembre 1944) et le décret de 1947 précisait bien que le directeur général assure le fonctionnement de l'Agence *sous le contrôle du Ministre chargé de l'Information*. En l'absence de toute autre disposition fixant son statut, le directeur général se trouvait donc à la merci du gouvernement, auquel il appartenait « de décider à tout moment, dans l'intérêt du service, la cessation de ses fonctions » (68). Le Gouvernement disposait ainsi d'un moyen très efficace pour contrôler l'A. F. P. et il n'hésitait pas à y recourir (69). L'instabilité de la direction générale était manifestement due aux vicissitudes de la politique.

(67) Le chef de la comptabilité générale est personnellement et pécuniairement responsable des actes de sa gestion. Cette gestion est soumise aux vérifications de l'Inspection générale des finances et à la juridiction de la Cour des Comptes. Un arrêté du 23 mars 1952 a fixé les pouvoirs du contrôleur financier.

(68) Formule employée par le Conseil d'État dans l'arrêt *Nègre* (C. E., 13 mars 1959, p. 179). Dans l'arrêt de 1949 (C. E., 24 juin 1949, *Nègre*, p. 304), la Haute-Juridiction employait une formule très voisine : « ... eu égard à la nature de son emploi, il appartenait au Gouvernement de décider, comme il l'a fait, dans l'intérêt du service, la cessation des fonctions du Sieur Nègre, bien qu'aucune faute de nature à motiver une action disciplinaire ne lui soit reprochée. »

(69) Après la Libération, la direction de l'A. F. P. fut confiée à M. Bourgeon auquel succéda, au mois d'avril 1945, M. Crucy. Après le décès de ce dernier, la direction fut confiée, au mois de janvier 1946, à M. Nègre. Celui-ci fut suspendu au mois de juin 1947 et remplacé par M. Bret. A la suite de l'annulation par le Conseil d'État de la décision le révoquant, M. Nègre fut réintégré comme Directeur général au mois de février 1950. Au mois de janvier 1952, M. Nègre fut à nouveau suspendu et remplacé par M. Lucius. Le Gouvernement ayant retiré cette décision M. Nègre réintégra son poste au mois de février 1953. Il le conserva jusqu'à sa révocation au mois de septembre 1954. C'est à cette date que fut nommé l'actuel directeur, M. Jean Marin (en fait, pour exécuter l'arrêt du Conseil d'État du 20 janvier 1956 annulant la révocation de 1954 de M. Nègre et, par voie de conséquence, la nomination de M. Marin, M. Nègre fut réintégré dans ses fonctions le 22 février 1956. Une semaine plus tard il était à nouveau mis fin à ses fonctions et M. Marin était de nouveau placé à la tête de l'A. F. P.).

Cette dépendance politique était d'autant plus grave qu'elle se doublait d'une dépendance financière. En effet, la couverture du déficit inévitable de l'Agence était assurée par la subvention gouvernementale inscrite chaque année au budget de la Présidence du Conseil et qui était extrêmement importante (70).

Ce qui avait paru possible pour quelques mois en 1944 se perpétuait depuis plus de dix années. Or la situation qui résultait de cette dépendance notoire de l'A. F. P. à l'égard du Gouvernement était extrêmement grave. Les concurrents de l'A. F. P. ne manquaient pas de le souligner et d'en profiter. L'A. F. P. était bien souvent présentée comme une agence d'État, c'est-à-dire comme une agence dont les nouvelles sont contrôlées par le Gouvernement. Aux États-Unis l'A. F. P. figurait sur le registre des « organismes d'États étrangers » et de ce fait était soumise à un contrôle spécial (71). Il était, par exemple, assez pénible de voir une enquête internationale citer l'A. F. P. comme le cas le plus flagrant d'une agence subventionnée par l'État (72).

Il apparaissait de plus en plus que si l'on ne mettait pas fin au statut « provisoire » l'A. F. P. était condamnée à perdre son audience mondiale. Cette réforme était devenue particulièrement urgente et l'on en prenait enfin conscience.

La réforme indispensable fut tout d'abord étudiée par un groupe de travail que M. Marin avait réuni autour de lui dès son arrivée à l'A. F. P. (73). Puis, par arrêtés des 4 février et 11 juin 1955, une Commission, présidée par M. Surleau, fut chargée d'étudier les réformes pouvant être apportées à l'organisation de l'A. F. P. et de préparer

(70) Pour l'année 1946, la subvention était de 230.000.000 francs ; en 1949, elle était de 1.005.000.000 francs ; pour 1951, 1.300.000.000 francs ; pour 1955, 1.616.000.000 francs. Les dépenses pour l'année 1955 se montaient à 2.346.000.000 francs alors que les recettes n'étaient que de 730.000.000 francs, dont 430.000.000 francs au titre des abonnements de la presse française (chiffres cités par M. HUGUES, « Le Ministère de l'Information en France », in *L'Opinion publique*, CESS, 1957, p. 178).

(71) Cité par M. LESCUYER, *op. cit.*, p. 9.

(72) *Les pressions du Pouvoir sur la presse*, Études de l'Inst. Int. de la Presse, 1955, p. 66 : « Beaucoup de pays subventionnent leur agence nationale. Le cas le plus flagrant est celui de l'A. F. P. dont le directeur, nommé par décret, est soumis parfois à des sollicitations pénibles de la part du Gouvernement et peut même être suspendu et révoqué comme cela est arrivé en 1952 et en 1954 à M. Maurice Nègre. »

(73) Ce groupe comprenait, autour de M. Marin, MM. Bayet, Bellanger, Lemoine, Lucius, Tron et Bret.

un projet de statut législatif (74). La Commission travailla très rapidement en utilisant les différentes études menées sur ce sujet depuis plusieurs années. Le Gouvernement devait se rallier très largement aux propositions de la Commission et le projet de loi était déposé le 14 mars 1956 sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Il ne devait faire l'objet que de débats assez brefs et était adopté définitivement le 28 décembre 1956 (75). Il est devenu la Loi N° 57-32 du 10 janvier 1957, complétée par un décret du 9 mars 1957.

II. — L'Agence France-Presse organisme indépendant et objectif.

L'intention des auteurs du statut de 1957 a été soulignée à plusieurs reprises tout au long des débats parlementaires. On veut faire de l'A. F. P. un organisme indépendant (76) donnant aux usagers français et étrangers une information objective (77). Ce n'est qu'à cette condition que l'agence pourra assumer la mission qui lui est dévolue (78) en assurant « l'existence d'un réseau d'établissements lui conférant le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial » (79).

Nous avons vu plus haut combien ce double résultat était difficile à

(74) Cette commission, présidée par M. Surleau, comprenait : MM. Marin, Bayer, Bellanger, Massot, Guèze, Wolf, Archambault, Lemoine, Chade, Belin, Partrat, Diebolt, Pierrard, Brunon, Sarget, Terrou, Lepeltier, Huillotin, Tron, Bret et Lucius. Le Comité de rédaction comprenait : MM. Surleau, Marin, Bayet, Bellanger, Chade, Brunon, Terrou.

(75) Le projet a été adopté en 1^{re} lecture par l'Assemblée Nationale le 3 juillet 1956 et par le Conseil de la République le 15 novembre 1956. Le projet ayant été modifié par le Conseil de la République, il revint à l'Assemblée Nationale où il fut adopté sans débat le 19 décembre 1956. Il fut alors adopté par le Conseil de la République le 28 décembre 1956 et ce même jour l'Assemblée Nationale prenait acte de l'adoption conforme.

(76) Art. 2, 1^o, de la loi du 10-1-1957 : « Elle (l'A. F. P.) ne doit, en aucune circonstance, passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique. »

(77) Aux termes de l'art. 2, 2^o, de la loi du 10-1-1957, l'A. F. P. doit donner aux usagers français et étrangers, de façon régulière et sans interruption « une information exacte, impartiale et digne de confiance ».

(78) Cette mission est ainsi définie par l'art. 1^{er} de la loi du 10-1-1957 : « Cet organisme a pour objet : 1^o de rechercher, tant en France et dans l'ensemble de l'Union Française qu'à l'étranger, les éléments d'une information complète et objective ; 2^o de mettre contre paiement cette information à la disposition des usagers. »

(79) Art. 2, 3^o, de la loi du 10-1-1957.

atteindre. L'examen des dispositions du statut de 1957 montre cependant que ce double problème de l'indépendance et de l'objectivité a été résolu d'une manière originale et tout à fait satisfaisante.

A. — L'A. F. P. EST UN ORGANISME INDÉPENDANT

Le statut de 1957 devait assurer l'indépendance de l'A. F. P. tant à l'égard des pouvoirs publics que des intérêts privés (80). Or, les expériences précédentes avaient montré que la formule de l'établissement public ne permettait pas d'assurer une indépendance totale à l'égard du Gouvernement et que la formule de la société commerciale ordinaire exposait l'Agence aux pressions des groupes privés. On écarta donc ces deux formules pour faire de l'A. F. P. « un organisme autonome doté de la personnalité civile » (81).

Comme l'a fort justement fait remarquer M. Rivero, « juridiquement, la première partie de la formule n'a aucun sens : il n'existe aucune catégorie des « organismes autonomes » (82). Mais l'emploi d'une telle qualification n'était pas le fait d'une maladresse du législateur. C'est sciemment que les rédacteurs du statut n'ont fait référence à aucune des catégories juridiques existantes. On voulait souligner par là que l'indépendance de l'A. F. P. ne pouvait être assurée ni par le recours à la formule de l'établissement public, ni par le recours à l'un des types de société commerciale du droit commun.

Selon la remarque de M. Lescuyer (83), la nature juridique de l'A. F. P. ne peut dès lors s'exposer que d'une manière purement négative. Ce n'est qu'après avoir examiné sous cet éclairage les grandes lignes du statut de 1957 qu'il sera possible de se prononcer sur la nature juridique actuelle de l'A. F. P.

1^o L'A. F. P. n'est pas un établissement public.

La volonté de ne pas faire de l'A. F. P. un établissement public a été affirmée à plusieurs reprises. Dans son rapport, la Commission Surleau indiquait qu'elle avait « écarté toute formule d'établissement public

(80) Au cours de la séance d'installation de la « Commission Surleau », M. André Morice avait souligné le souci du Gouvernement de voir l'Agence dotée d'un statut lui assurant une totale indépendance. La Commission avait été unanime à considérer que cette Agence devait être indépendante aussi bien à l'égard des pouvoirs publics que des intérêts privés.

(81) Art. 1^{er} de la loi du 10-1-1957.

(82) *Op. cit.*, p. 479.

(83) *Op. cit.*, p. 12.

ou d'Entreprises publiques contraires dans le principe au but recherché ». De même, ultérieurement, M. Nungesser soulignait que « l'A. F. P. ne présente pas le caractère d'un établissement public » (84). Mais encore faut-il vérifier que la réalité correspond bien aux intentions.

Si l'on part de la constatation que l'A. F. P. est un organisme doté de la personnalité civile et qui assume une mission de service public (la loi précise bien que l'Agence doit fournir *sans interruption* les informations à ses clients) on pourrait être tenté de lui reconnaître la qualité d'établissement public. Mais si l'on examine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence, on constate que l'on ne trouve pas cette « densité » des règles de droit public qui, selon l'expression de M. le Commissaire du Gouvernement Fournier, caractérise l'établissement public (85). En effet, le rôle dévolu au Gouvernement pour la désignation des organes dirigeants de l'Agence est extrêmement réduit. L'Agence ne subit aucune tutelle de la part de l'État. Enfin, toute l'activité de l'Agence est imprégnée de droit privé.

a) *Les organes dirigeants ne sont pas nommés par le Gouvernement.* — Dans la désignation des organes dirigeants de l'A. F. P. le Gouvernement ne joue qu'un rôle extrêmement effacé.

Aux termes de l'article 6 de la loi du 10 janvier 1957 : « L'A. F. P. est administrée par un Conseil d'administration présidé par le président-directeur général de l'Agence. » Ce Conseil d'administration comprend, en plus du président, quinze membres : huit représentants des directeurs d'entreprises françaises de publication de journaux quotidiens, désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives (86) ; deux représentants de la R. T. F., nommés par le Ministre chargé de l'Information sur proposition du directeur général (87) ; trois représentants des services publics usagers, choisis respectivement par le Premier Ministre, le Ministre des Affaires Étrangères et le Ministre des Finances (88) ; deux représentants du personnel : un journaliste pro-

(84) *J. O.*, Déb. A. N., 29 novembre 1959.

(85) Conclusions citées par M. ORDONNEAU dans ses conclusions de l'affaire *Centre National de lutte contre le cancer Eugène-Marquis*, C. E. (Ass.), 9 juin 1961, p. 385 avec les conclusions.

(86) La représentativité s'apprécie dans les conditions fixées par la loi du 7 avril 1953.

(87) V. art. 9, D. 9-3-1957.

(88) Ils sont choisis parmi les fonctionnaires en activité titulaires d'un grade au moins équivalent à celui d'administrateur civil de 2^e classe (art. 10, D. 9-3-1957). Il peut être mis fin à tout moment à leur mandat par le Premier Ministre ou le Ministre dont ils relèvent.

fessionnel élu par l'assemblée des journalistes professionnels appartenant à la rédaction de l'Agence, et un agent appartenant aux autres catégories de personnel élu par l'ensemble de celles-ci (89). La nomination des deux tiers des membres échappe au Gouvernement.

On songe immédiatement au fameux « tripartisme » des conseils d'administration des établissements publics issus des nationalisations puisque l'on trouve des représentants de l'État, des usagers et du personnel. Mais il n'y a là qu'une apparence. Les membres du Conseil d'administration nommés par le Gouvernement ne siègent pas en tant que représentants de l'État, mais en tant qu'usagers de l'Agence. L'État et la R. T. F. sont, à côté des quotidiens français, des clients de l'Agence : il est donc normal qu'ils siègent en tant que tels au Conseil d'administration. D'autre part, il y a une inégalité des représentations mais au détriment des pouvoirs publics puisque les quotidiens français détiennent huit sièges alors que l'État et la R. T. F., à eux deux, n'en disposent que de cinq. On est très loin du Conseil d'administration des établissements publics issus des nationalisations, d'autant plus que le Conseil est présidé par le président-directeur général de l'Agence et que le vice-président doit obligatoirement être un représentant de la Presse (90).

Cette situation minoritaire des représentants des pouvoirs publics au sein du Conseil d'administration est d'autant plus importante que le Conseil est le rouage essentiel de l'Agence (91). C'est ce que précise la loi du 10 janvier 1957 (art. 8) : « Le Conseil d'administration est investi

(89) Art. 7, 4^o, L. 10-1-1957 ; art. 11, D. 9-3-1957.

(90) La composition du Conseil d'administration est actuellement la suivante : Président : M. Jean Marin ; Représentants de la Presse : MM. Claude Bellanger (*Le Parisien libéré*) Vice-Président adjoint, Jacques Lemoine (*Sud-Ouest*) Vice-Président, Pierre Houriez (*Nord-Matin*), Henri Massot (*Paris-Presse*), Maurice Bujon (*Midi-Libre*), Jean Rocaut (*Dernières Nouvelles d'Alsace*), Yves Lavoquère (*Libération-Champagne*), Michel Soulié (*Tribune du Centre*) ; Représentants de la R. T. F. : MM. Contamine et Jean-Bernard Dupont ; Représentants des Services publics usagers : MM. François Moses (Premier Ministre), Claude Lebel (Affaires Étrangères), Georges Plescoff (Finances) ; Représentants du Personnel : MM. Joseph Olanié, Amédée Ricard.

(91) Le rapport de la Commission Surleau souligne que pour la gestion de l'Agence, on a écarté la formule qui donnerait la prédominance au directeur général, le Conseil d'administration n'étant alors chargé que de l'assister. On a voulu donner au Conseil d'administration l'essentiel du pouvoir de décision parce qu'il est composé de représentants des usagers, tout en n'excluant pas la possibilité d'une collaboration étroite entre le Conseil et le directeur par le jeu des délégations partielles de pouvoir.

des pouvoirs les plus étendus pour la gestion et l'administration de l'Agence » (92).

Toutefois l'effacement de la représentation de l'État et de la R. T. F. au sein du Conseil d'administration n'est pas complet. Certaines décisions ne peuvent être prises qu'à la majorité de douze voix, c'est-à-dire qu'elles doivent être votées par une partie des représentants de l'État ou de la R. T. F. C'est le cas tout d'abord lorsqu'une seconde délibération est demandée par le Conseil Supérieur. Mais c'est surtout le cas pour l'élection du président-directeur général.

En effet, la nomination du président-directeur général, qui est élu par le Conseil d'administration en dehors de ses membres, doit être acquise par au moins douze voix (93). Si après trois tours de scrutin aucun nom n'a réuni ce nombre de voix, le Conseil Supérieur de l'Agence propose deux candidats au Conseil d'administration et c'est celui qui obtient le plus de voix qui est élu.

Cette procédure de désignation du président-directeur général est, en fait, tout à fait satisfaisante puisque le président n'est plus désigné par le Gouvernement. Celui-ci n'a plus que la possibilité d'empêcher, pendant les trois premiers tours de scrutin, l'élection d'une personnalité qui ne lui plaît pas (94). Il n'a jamais le moyen de désigner à lui seul le candidat de son choix. Afin d'assurer la stabilité de la fonction directoriale il est prévu que le président, qui est élu pour trois ans, est indéfiniment renouvelable.

Un autre point est capital : désormais le Gouvernement n'a plus le pouvoir de suspendre ou de révoquer le président-directeur général de l'A. F. P. La cessation des fonctions du président ne peut être décidée que par le Conseil d'administration pour faute lourde de gestion commise dans l'exercice de ses fonctions ou pour acte incompatible avec l'accomplissement de sa mission et cette décision doit intervenir à la majorité qualifiée de douze voix (95).

(92) Les règles qui gouvernent les réunions du Conseil d'administration sont fixées par l'art. 13 du D. 9-3-1957. L'énumération, énonciative et non limitative, des pouvoirs du Conseil d'administration est donnée par l'art. 14 du décret.

(93) Art. 10, L. 10-1-1957 et art. 16, D. 9-3-1957.

(94) Le Gouvernement n'a pas le dernier mot puisque, après les trois tours de scrutin, la majorité de douze voix n'est plus nécessaire. Il suffit que le Conseil Supérieur propose, comme l'un des deux candidats, le candidat qui n'a pas les suffrages du Gouvernement pour que celui-ci soit élu. Les huit voix des représentants de la Presse seront alors suffisantes. Le président peut même n'être élu qu'avec une partie seulement de ces voix de la Presse.

(95) V. art. 10, L. 10-1-1957. Si la proposition tendant à mettre fin aux

Les pouvoirs du président-directeur général n'appellent aucun commentaire. Il prépare et exécute les délibérations du Conseil d'administration et dirige l'ensemble des services de l'Agence. Il faut cependant relever que le président est civilement responsable envers l'Agence des fautes lourdes qu'il aurait commises dans l'exercice de ses fonctions (96).

b) *L'absence de tutelle.* — L'absence de toute tutelle étatique sur l'A. F. P. montre bien également que cette Agence n'est plus, depuis 1957, un établissement public.

Aucune des décisions prises par le Conseil d'administration ou par le président-directeur général n'est soumise à l'approbation du Gouvernement ou ne doit être prise sur son initiative. Il y a là un point essentiel.

Il est peut-être encore plus important de constater que l'A. F. P. n'est soumise à aucun contrôle financier de la part de l'État. Depuis 1957, il n'y a plus de contrôleur financier à l'Agence et la gestion de la comptabilité n'est plus soumise aux vérifications de l'inspection générale des finances et à la juridiction de la Cour des Comptes. De même, la comptabilité n'est plus soumise au contrôle de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

Le contrôle financier est assuré uniquement par un organisme créé par la loi de 1957 : la Commission Financière de l'A. F. P. Cette commission comprend deux membres de la Cour des Comptes (l'un de ceux-ci présidant la commission) et un expert désigné par le Ministre des Finances (97). Il s'agit donc d'un organisme indépendant du Gouvernement puisqu'il est composé en majorité de magistrats de la Cour des Comptes et par là même sans lien avec le pouvoir exécutif.

Cette commission indépendante exerce un contrôle financier très étendu : elle examine l'état annuel de prévision des recettes et des dépenses en s'assurant qu'il est en équilibre réel ; elle assure la vérification générale permanente de la gestion financière et dispose pour cela de tous les pouvoirs nécessaires ; elle apure les comptes de l'Agence et donne

fonctions du président-directeur général n'a pas recueilli, au cours de deux séances tenues à quinze jours d'intervalle, les douze voix nécessaires, le Conseil Supérieur peut être saisi par trois membres du Conseil d'administration. Il statue alors librement.

(96) V. art. 11, L. 10-1-1957.

(97) La Commission Financière est actuellement composée de la manière suivante : Président : M. André Simonnet, Conseiller-Maître à la Cour des Comptes ; Membres : MM. Paul Lamarque, Conseiller-Référendaire à la Cour des Comptes ; Jean-Louis Jeauffre, Contrôleur d'État.

quitus aux administrateurs; enfin, chaque année, elle adresse au Conseil d'administration un rapport sur la gestion financière (98).

c) *L'Agence est soumise au droit privé.* — Un dernier point vient confirmer que l'A. F. P. n'est plus un établissement public : le législateur de 1957 a soumis l'activité de l'Agence au droit privé et notamment au droit commercial.

C'est pour bien souligner cette volonté de soumettre l'Agence au droit commercial que les rédacteurs de la loi, en définissant à l'article premier l'A. F. P., ont spécifié que le fonctionnement de l'organisme autonome qui est créé « est assuré suivant les règles commerciales » (99).

De ce point de vue, il est particulièrement significatif que le décret de 1957 ait autorisé l'A. F. P. à compromettre (100). En effet, le juge administratif a toujours appliqué strictement aux établissements publics l'interdiction de compromettre résultant de la combinaison des articles 83 et 1004 C. Proc. Civ., refusant notamment cette faculté aux entreprises nationales (101). Seule une disposition législative spéciale aurait pu autoriser un établissement public à compromettre. Reconnaître par décret à l'Agence le pouvoir de compromettre c'est donc bien, semble-t-il, admettre que l'Agence n'est pas soumise au régime juridique qui est celui de l'établissement public.

De même le statut du personnel, qui doit être arrêté par le Conseil d'administration, est déterminé uniquement par référence aux conventions collectives qui régissent les personnels des entreprises de presse (art. 9 de la loi). A la vérité ce statut du personnel n'a pas encore été arrêté par le Conseil d'administration et depuis 1957 le personnel de l'Agence est régi purement et simplement par les différentes conventions

(98) Pour les attributions de la Commission Financière, v. art. 12, L. 10-1-1957 et art. 18 à 20, D. 9-3-1957.

(99) Le rapport de la Commission Surleau ne laisse aucun doute sur ce point : « Il était seulement indispensable de bien marquer le caractère privé de l'établissement. C'est ce qu'exprime dès l'article premier l'indication que sa gestion doit être assurée suivant les règles commerciales. Ces règles, qui excluent le recours aux procédures et compétences de droit public, joueront dans toute la mesure où il n'y est pas dérogé par la loi. Une mention expresse annonçant à l'article premier ces dérogations a paru à la Commission inutile en droit et en fait inopportune. »

(100) L'article 14 du décret, qui énumère certains des pouvoirs du Conseil d'administration, cite l'autorisation « de toutes transactions, compromis, désistements ».

(101) C. E., 13 décembre 1957, *Sté Nationale de Vente des Surplus*, Dr. Soc. 1958.90 avec les conclusions de M. Gazier.

collectives régissant chaque catégorie de personnel des entreprises de presse parisiennes, ainsi que par le règlement intérieur de l'Agence qui a été adopté par le Conseil d'administration le 18 novembre 1959. Mais il ne fait aucun doute que le statut en cours de discussion sera un statut de pur droit privé (102).

On peut encore relever, toujours dans le même esprit, que l'A. F. P. peut être mise en état de cessation des paiements par le tribunal de commerce (103) et que celui-ci peut prononcer à l'encontre du président-directeur général et des membres du Conseil d'administration les déchéances prévues à l'article 10 du décret du 8 août 1935 portant application aux gérants et administrateurs de sociétés de la législation de la faillite et de la banqueroute (104).

Le rejet de la formule de l'établissement public a donc permis de faire de l'A. F. P. un organisme indépendant du Gouvernement. Encore fallait-il, pour que l'indépendance soit complète, ne pas faire de l'Agence une entreprise privée ordinaire.

2° L'A. F. P. n'est pas une entreprise privée ordinaire.

Le recours à l'un des types de société commerciale de droit commun aurait laissé subsister la possibilité d'une dépendance de l'A. F. P. à l'égard des intérêts privés. La volonté d'assurer une indépendance totale exigeait que l'on écartât cette formule.

Sur ce point également la doctrine de la Commission Surleau se trouve très clairement exposée dans son rapport : « Il est apparu que l'on ne pouvait purement et simplement se référer à l'un des types de société commerciale de droit commun. Dans le principe même, l'objet de la société qui est, d'après la définition du code, le partage des bénéfices a paru difficilement compatible avec le caractère de l'entreprise en cause. »

En fait, il est certain que l'A. F. P. ne constitue pas une société commerciale ordinaire — bien qu'elle soit inscrite au registre du com-

(102) L'absence de statut du personnel sept années après l'entrée en vigueur de la loi n'est pas, par elle-même, très grave puisque l'application des conventions de la presse parisienne donne satisfaction. En fait, l'élaboration d'un statut du personnel propre à l'A. F. P. pose des problèmes assez délicats dans la mesure où il pourrait accorder des avantages supérieurs à ceux qui figurent dans les conventions actuelles de la presse, ce qui ne manquerait pas de susciter des remous parmi le personnel des quotidiens.

(103) Art. 14, L. 10-1-1957.

(104) Art. 15, L. 10-1-1957.

merce — car il n'y a pas de capital social et qu'il ne peut pas y avoir de société commerciale ordinaire sans capital social (105). Au surplus, on trouve dans le statut de l'Agence des éléments inconciliables avec la société commerciale ordinaire. Ainsi, le Conseil d'administration n'est pas soumis au contrôle d'une assemblée générale ; de même, l'Agence ne peut être dissoute que par une loi (106).

D'autre part, la manière dont est résolu le problème du financement fait de l'A. F. P. une entreprise d'un genre très particulier.

On a dit que, par définition, l'A. F. P. ne peut pas vivre des seules recettes que lui procure la vente des nouvelles aux différents organismes d'information et qu'une part importante de ses ressources lui était fournie jusqu'alors par des subventions octroyées par le Gouvernement.

Toujours dans le but de renforcer l'indépendance de l'Agence on a abandonné en 1957 le système de la subvention gouvernementale. En effet, aux termes de l'article 13 de la loi du 10 janvier 1957 : « Les ressources de l'Agence France-Presse sont constituées par le produit de la vente des documents et services d'information à ses clients et par le revenu de ses biens. Les conditions de vente aux services publics de l'État sont déterminées par une convention entre l'État et l'Agence France-Presse ; cette convention fixe le nombre et le taux des abonnements souscrits par lesdits services, sur la base des tarifs appliqués aux entreprises de presse françaises ».

Ce mécanisme est tout à fait cohérent. Les clients ordinaires de l'Agence souscrivent un contrat prévoyant le versement d'une redevance qui est fonction du tirage du quotidien. L'État, qui devient client de l'Agence, souscrit également des contrats d'abonnement. La seule différence est que pour fixer le montant de la redevance on ne disposait d'aucun tirage ; on l'a fixé forfaitairement à 180.000 exemplaires pour chaque contrat de l'État. L'A. F. P. a ainsi toujours le moyen d'équilibrer son budget : si les charges augmentent on relève le prix de

(105) La constitution d'un capital social aurait d'ailleurs cumulé les inconvénients car une partie du capital aurait été détenue par des particuliers et l'autre partie par l'État. L'A. F. P. aurait été une Société d'économie mixte soumise, par là même, à tous les contrôles étatiques qui pèsent sur ce genre de société.

(106) Au cas de cessation des paiements constatée par le Tribunal de Commerce, le Gouvernement doit saisir le Parlement d'un projet de loi tendant, soit à fixer les conditions dans lesquelles l'A. F. P. pourra poursuivre son activité, soit à prononcer la dissolution de l'Agence et la liquidation de ses biens (art. 14, L. 10-1-1957).

l'abonnement et chacun des clients de l'Agence supporte ce relèvement en fonction de son tirage (107).

Désormais l'Agence est donc financée uniquement par la vente des informations à ses clients. Mais il faut bien voir que la structure des recettes contribue à faire de l'A. F. P. une entreprise très particulière puisque plus de la moitié des ressources est fournie par un client unique — l'État — qui souscrit volontairement un nombre d'abonnements sans aucun rapport avec ses besoins (108).

Ce mode de financement a parfois été critiqué par des personnes qui regrettent que l'on n'ait pas adopté le système de la taxe affectée préconisé par M. Bret (109). Il nous semble que l'affectation du produit d'un impôt à l'Agence ne se comprend que si l'on admet que l'information doit être dispensée à tous dans les mêmes conditions de gratuité que l'instruction par exemple. Une telle conception n'ayant pas été retenue par les auteurs de la loi, il eût été illogique de recourir à la taxe affectée. En outre, du seul point de vue de la gestion financière, ce système aurait l'inconvénient sérieux de ne pas réaliser nécessairement l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'Agence.

En fait, le système adopté est très satisfaisant car il place les rapports financiers entre l'Agence et l'État sur un plan contractuel n'entraînant aucun lien de subordination. La convention qui fixe le nombre et le taux des abonnements souscrits par l'État est conclue pour trois ans et elle est renouvelable par tacite reconduction. Il est presque inimaginable que l'État dénonce la convention.

On a donc résolu le problème du financement de l'Agence tout en respectant son indépendance. Il y a longtemps que l'Agence Reuter, très discrètement il est vrai, recourt à cette technique puisque, par exemple, tous les navires de l'Amirauté britannique reçoivent le service de l'Agence Reuter ce qui, évidemment, n'est pas destiné à répondre à un besoin de la défense nationale. Nul n'a jamais soutenu pour autant que l'Agence Reuter se trouvait sous la dépendance du Gouvernement de Sa Très Gracieuse Majesté Britannique.

L'octroi de l'indépendance à l'A. F. P. était une condition nécessaire au maintien du rayonnement mondial de notre agence d'information,

(107) Le relèvement des tarifs est voté par le Conseil d'administration, c'est-à-dire, en fait, par les usagers qui vont en supporter la charge.

(108) Le budget actuel de l'A. F. P. dépasse 7 milliards d'anciens francs. L'État souscrit 383 abonnements (chiffre qui paraît immuable) qui rapportent à l'Agence environ 3.400.000.000 anciens francs.

(109) V. par exemple, PAYSANT, *op. cit.*, p. 185.

mais ce n'était certainement pas une condition suffisante. En effet, « indépendance » n'est nullement synonyme « d'objectivité » et une agence indépendante peut parfaitement n'être pas objective. Bien plus, c'est parce qu'elle serait indépendante qu'elle pourrait n'être pas objective. Après avoir assuré l'indépendance de l'A. F. P. il fallait dépasser cette notion pour garantir également l'objectivité de l'Agence.

B. — L'A. F. P. EST UN ORGANISME OBJECTIF

On disserte bien souvent de l'objectivité en matière d'information mais on ne précise pas toujours ce que l'on entend par là. Comme l'a bien montré M. Bret (110), l'objectivité, pour une agence d'information, consiste à rapporter de la manière la plus exacte possible et sans omissions volontaires la simple relation des faits dont l'informateur a connaissance en n'exerçant pas d'autres choix que ceux imposés par la nécessité de distinguer entre l'essentiel et le secondaire (111). Mais l'objectivité ne s'oppose pas à ce que l'agence d'information diffuse des informations gouvernementales : il suffit qu'elles soient annoncées comme telles (112).

L'objectivité s'impose avec force à l'A. F. P. En effet, l'objectivité est un élément de la définition même de l'Agence telle qu'elle est donnée par l'article premier de la loi : l'Agence a pour objet de rechercher « les éléments d'une information complète et objective ». Naturellement, l'objectivité figure, à côté de l'indépendance, parmi les obligations fondamentales de l'Agence énumérées par l'article 2 : l'A. F. P. ne doit en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations « de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information » ; elle doit donner aux usagers « une information exacte, impartiale et digne de confiance ».

On ne s'est donc pas contenté de souhaiter que l'A. F. P. soit un organisme objectif ; on a fait de l'objectivité une obligation juridique fondamentale à la charge de l'Agence. Au cas de manquement à cette obligation, la responsabilité de l'Agence peut naturellement être engagée

(110) *Op. cit.*, p. 119 et s.

(111) La définition de l'information « dirigée » pourrait être empruntée à Napoléon I^{er} qui écrivait à Fouché : « Toutes les fois qu'il parviendra une nouvelle défavorable au Gouvernement, elle ne doit pas être publiée, jusqu'à ce qu'on soit tellement sûr de la vérité qu'on ne doive plus la dire, parce qu'elle est connue de tout le monde » (cité par M. BRET, *op. cit.*, p. 53).

(112) V. PINTO, *La liberté d'opinion et d'information*, p. 266.

dans les conditions du droit commun devant les tribunaux judiciaires (113). Mais cette sanction de la mise en jeu éventuelle de la responsabilité de l'Agence a paru aux auteurs du statut insuffisante pour garantir le respect de l'objectivité.

Pour assurer de manière très ferme le respect des obligations fondamentales et notamment l'objectivité, les auteurs du statut ont imaginé un mécanisme qui est certainement l'une des grandes originalités du texte. La loi de 1957 a en effet créé un organisme spécialement chargé de veiller à l'objectivité de l'A. F. P. — le Conseil Supérieur — et a organisé toute une procédure permettant d'obtenir du Conseil Supérieur le respect de l'objectivité.

1^o *L'organe garantissant l'objectivité.*

On a pu dire du Conseil Supérieur de l'A. F. P. qu'il devait être la conscience morale et publique de l'Agence (114). Il était donc particulièrement important de donner à ce rouage essentiel une composition garantissant de manière absolue son impartialité.

Cet objectif a été incontestablement atteint. Le Conseil Supérieur comprend huit membres. L'État est représenté par deux personnes dont on ne saurait suspecter l'indépendance puisqu'il s'agit (art. 4 L. 10-1-1957) d'un membre du Conseil d'État, en activité ou honoraire, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État et d'un magistrat de la Cour de Cassation, en activité ou honoraire, élu par l'assemblée générale de ladite Cour. Ce choix des représentants de l'État, qui ne sont pas désignés par le Gouvernement, est particulièrement heureux puisqu'il s'agit de personnes particulièrement qualifiées pour statuer sur des litiges. A côté des représentants de l'État, on trouve trois représentants des usagers : deux représentants des directeurs d'entreprises de publication de journaux quotidiens, désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives ; un représentant de la R. T. F., qui est obligatoirement son directeur général (art. 2 du décret). Ces représentants des usagers sont au premier chef intéressés par le respect de l'objectivité. Les journalistes, qui sont également concernés par l'objectivité, ont un représentant, désigné par les organisations les plus représentatives. Ces six membres du Conseil Supérieur cooptent les deux derniers membres qui doivent être choisis, l'un parmi les per-

(113) Trib. Seine, 23 décembre 1948, GP 1949.1.79 ; Douai, 5 juillet 1949, GP 1949.2.277.

(114) LESCUYER, *op. cit.*, p. 11.

sonnalités ayant exercé outre-mer de hautes fonctions administratives, l'autre parmi les personnalités ayant exercé à l'étranger une haute fonction représentative de la France (115). Le Conseil Supérieur est présidé par le représentant du Conseil d'État dont la voix, le cas échéant, est prépondérante.

Comme l'a souligné M. Rivero (116), « toutes les précautions sont prises pour que cette conjonction de professionnels et de « sages » ne résulte pas d'un choix discrétionnaire du Gouvernement ».

Le Conseil Supérieur est donc bien en mesure d'être le garant suprême de l'objectivité. Encore faut-il que la procédure lui permette de jouer ce rôle.

2° *La procédure garantissant l'objectivité.*

Le rapport de la Commission Surleau, après avoir insisté sur le rôle essentiel que doit jouer le Conseil Supérieur, indique que « tout en excluant une sorte de droit de pétition à la disposition de quiconque, la commission a estimé qu'il était nécessaire d'ouvrir largement le droit de recours aux divers intéressés... et de prévenir les abus qui pourraient être faits de ce droit ».

Le Conseil Supérieur (art. 5, L. 10-1-1957) peut être saisi par tout usager ou par toute organisation professionnelle de presse de tout fait de nature à constituer une infraction aux obligations fondamentales de l'Agence et notamment à l'objectivité (117). Il doit statuer sur le bien-fondé de la réclamation dans les trois mois. Si celle-ci lui paraît fondée, il adresse toutes observations ou injonctions utiles au Conseil d'administration et au président-directeur général. Si le fait incriminé résulte d'une délibération du Conseil d'administration, le Conseil Supérieur peut en suspendre l'exécution et demander une seconde délibéra-

(115) La composition du Conseil Supérieur est actuellement la suivante :
Président : M. André Andrieux, Vice-Président honoraire du Conseil d'État ;
Membres : MM. Jeannot, Conseiller honoraire à la Cour de Cassation ; Pierre Brisson, Directeur du *Figaro* ; Pierre Archambault, Président de la Confédération de la Presse française ; Paul Perronnet, journaliste professionnel ; Robert Bordaz, Directeur général de la R. T. F. ; Henri Hoppenot, Ambassadeur de France ; Robert Delavignette, Gouverneur général honoraire de la France d'Outre-Mer.

(116) *Op. cit.*, p. 479.

(117) La Commission Financière peut également attirer l'attention du Conseil Supérieur sur des faits constatés par elle et de nature à constituer une méconnaissance des obligations fondamentales (art. 5 et 12, L. 10-1-1957).

tion (118). Si le fait incriminé résulte d'une faute grave du président-directeur général, le Conseil Supérieur peut prononcer, après avis du Conseil d'administration, la cessation de fonction de ce dernier.

En outre, le Conseil Supérieur est investi d'une mission générale de surveillance en ce qui concerne le respect des obligations fondamentales et notamment l'objectivité. A cet effet le président-directeur général doit lui transmettre au début de chaque année un rapport retraçant l'activité de l'Agence au regard des obligations fondamentales.

Incontestablement, cette procédure permet au Conseil Supérieur d'être le garant efficace de l'objectivité de l'A. F. P. (119).

Il faut observer que le législateur ne s'est pas prononcé sur la nature juridique du Conseil Supérieur. On peut donc se demander si le Conseil constitue une juridiction administrative ? La question ne sera évidemment tranchée que si le Conseil d'État est un jour saisi d'un recours contre une décision du Conseil Supérieur. Il n'est cependant pas interdit de rechercher les éléments qui pourraient, dans ce cas, déterminer la Haute-Juridiction. En fait, il est toujours assez délicat de déterminer si un organisme a la qualité de juridiction administrative car, selon la constatation de M. le Président Odent (120), « il n'existe pas de critère indiscutable permettant de distinguer les organismes administratifs des juridictions administratives ». Mais il semble que dans le cas présent il y ait un faisceau d'indices non négligeable en faveur du caractère juridictionnel. On peut relever, par exemple, que le Conseil Supérieur a été créé par une loi à une époque où seule la loi pouvait créer une juridiction ; que la loi a confié à cet organisme collégial le soin d'infliger à titre définitif une sanction (la cessation de fonction du président-directeur général) (121) ; que l'organisation du Conseil et la procédure

(118) La mesure ne peut alors être confirmée par le Conseil d'administration qu'à la majorité qualifiée de 12 voix.

(119) L'expérience montre que l'objectivité de l'A. F. P. est parfois un redoutable honneur. Pour ne parler que d'exemples récents, au cours de l'année 1963, le correspondant de l'A. F. P. à Taipei a été arrêté puis condamné à huis clos pour « sédition » ; un journaliste de l'Agence a été également arrêté à Elisabethville et une employée du bureau d'Alger a été expulsée. Le souci d'une information exacte et rapide peut rendre le métier de correspondant de l'Agence tragiquement périlleux. Au cours de la guerre de Corée, deux correspondants de l'A. F. P., MM. Philonenko et de Prémonville, furent tués ; de même, lors des incidents raciaux qui se déroulèrent en 1962 à l'Université du Mississippi le correspondant de l'A. F. P., M. Guichard, était tué.

(120) Contentieux administratif, 1957-1958, p. 333.

(121) Pour M. ODENT (*op. cit.*, p. 337) a un caractère juridictionnel tout

L'AGENCE FRANCE PRESSE

suivie devant lui paraissent juridictionnelles. On peut donc estimer avec M. Drago « qu'en raison de sa composition comme de la nature de ses fonctions il (le Conseil Supérieur) doit être considéré comme une juridiction administrative » (122), au moins lorsqu'il statue sur la cessation de fonction du président-directeur général.

* * *

A l'issue de cet exposé des grandes lignes du statut actuel de l'A. F. P. il reste à se demander ce que recouvre la formule employée par le législateur pour qualifier l'Agence : « Organisme autonome doté de la personnalité civile. » Quelle est la nature juridique de l'A. F. P. ?

Il est assez délicat de répondre à cette question. En fait, on aperçoit aisément l'idée qui a inspiré le législateur. On a essentiellement voulu faire de l'Agence un « organisme » géré par les usagers (123). Mais pour confier cette gestion aux usagers on ne pouvait pas, à cause des problèmes de financement, adopter le schéma juridique des sociétés coopératives d'information (fixé par l'Ordonnance du 27 juillet 1944). On a donc mis sur pied toute une construction qui crée, *en fait*, une coopérative de journaux financée en partie par l'État. Il reste à la situer sur le plan juridique.

On constate alors que l'A. F. P. ne s'insère dans aucune des catégories juridiques existantes. Nous croyons avoir montré que l'Agence ne constitue pas un établissement public et qu'elle ne s'insère pas non plus dans l'une des catégories d'entreprises privées actuellement existantes. Il en résulte nécessairement que l'A. F. P. est un organisme *sui generis*, un organisme unique dans son genre à l'heure actuelle (124). Cette constatation n'est d'ailleurs guère surprenante car il apparaît clairement que les auteurs du projet de loi créant l'A. F. P. ont, dès le départ, opté délibérément pour la formule de l'organisme *sui generis*. Sur ce point, le rapport de la Commission Surleau est particulièrement explicite : « La commission a estimé qu'il était préférable, puisque aussi bien le statut doit être établi par la Loi qui peut librement fixer son contenu d'arrêter, sans se limiter par le souci de rattacher

organisme collégial compétent pour infliger lui-même et à titre définitif une sanction (C. E., 1^{er} février 1946, *Roux*, p. 30).

(122) *J. Cl. Adm.*, fasc. 272, nos 137 et s.

(123) Le rapport de la Commission Surleau insiste sur cette idée que la gestion de l'Agence doit être remise aux usagers.

(124) C'est à cette conclusion qu'arrive également M. LESCUYER (*op. cit.*, p. 12) lorsqu'il constate que l'A. F. P. « se situe en dehors des catégories juridiques traditionnelles ».

à tout prix le statut nouveau à une catégorie déjà établie, les règles qui, dans le cadre du régime juridique général à l'intérieur duquel l'entreprise doit fonctionner, paraîtraient les plus conformes aux principes d'organisation déjà posés ». De même, la définition de l'Agence s'accompagne du commentaire suivant : « Il n'a pas paru possible à la commission de qualifier ce nouvel organisme par rapport au droit commun. Il s'agit d'un établissement *sui generis*. L'absence de qualification plus précise ne présente pas d'inconvénient dans la mesure où sont nettement déterminés (et c'est l'objet de la loi et du R. A. P. prévu pour son application) sa structure et son fonctionnement. »

Devant cette impossibilité d'insérer l'A. F. P. dans les catégories juridiques existantes, on en est réduit à s'interroger sur ce que l'on pourrait appeler le problème minimum : l'A. F. P. est-elle une personne publique ou une personne privée ?

De prime abord, on pourrait penser que l'A. F. P. est une « personne privée » puisque l'Agence est une personne morale qui est soumise incontestablement au droit privé et que le législateur a fortement insisté sur cette idée que le fonctionnement de l'Agence doit être assuré suivant les règles commerciales. En réalité, l'A. F. P. doit se ranger parmi les « personnes publiques » parce que l'intervention de l'État dans ce secteur de l'information apparaît nécessaire et inévitable. L'État ne peut pas se désintéresser de l'A. F. P. parce qu'il a le devoir d'organiser lui-même la satisfaction d'un besoin aussi fondamental que la fourniture de l'information. Seule, cette intervention peut procurer à l'entreprise des moyens à la mesure de l'étendue de sa mission. L'A. F. P. poursuit véritablement l'exécution d'un service public, et l'État est un partenaire indispensable.

On se trouve ainsi en présence d'une personne publique non territoriale qui ne constitue pas non plus un établissement public. Depuis les fameux arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* il n'y a plus là un sujet d'étonnement pour le juriste. Il n'en demeure pas moins qu'il serait particulièrement intéressant que le Conseil d'État ait l'occasion de se prononcer sur la qualification qu'il convient de donner à l'A. F. P. Comme le relève M. Drago (125), les divers éléments de l'Agence pourraient en faire la première « entreprise publique » si cette notion était appelée à devenir une notion juridique (126). Mais, pour l'instant, l'Agence demeure bien unique dans son genre.

(125) *J. Cl. Adm.*, Fasc. 272, Nos 137 et s.

(126) C'est par référence à cette notion que M. COLLIARD (*Libertés publiques*, 1959, p. 347) définit l'Agence comme une « entreprise dotée de la personnalité civile ».

Il faut cependant relever que pour l'instant cette « entreprise » que serait

CONCLUSION

Si le juriste a quelques raisons d'être perplexe en analysant le statut de l'A. F. P., le citoyen, lui, n'a que des raisons de se réjouir. En s'écartant des sentiers battus, les auteurs de la loi de 1957 ont enfin donné une solution très heureuse aux problèmes délicats que posait depuis fort longtemps le fonctionnement de la grande Agence française d'information. Ces solutions pourraient d'ailleurs être appliquées à un autre rouage essentiel de l'information : la R. T. F.

Il est bien souvent hasardeux de ne juger une réforme que d'après les textes qui la mettent en œuvre. Sept années après l'entrée en vigueur de la réforme, on ne peut que constater qu'elle assure bien, en fait, l'indépendance et l'objectivité de l'A. F. P. A un député de la majorité qui se plaignait récemment de l'importance donnée par l'A. F. P., dans un compte rendu de débat, aux propos de l'opposition, le Ministre de l'Information répondait qu'il n'avait aucun pouvoir sur l'Agence. De même, l'objectivité de l'A. F. P. n'a jamais été sérieusement mise en doute. Il est particulièrement significatif, à cet égard, de constater que le Conseil Supérieur n'a encore jamais été saisi d'un seul recours concernant l'objectivité des informations alors cependant que celles-ci sont délivrées à des organes d'opinions diamétralement opposées.

Les résultats semblent bien à la mesure des espoirs que l'on avait mis dans cette réforme (127).

JEAN WALINE,
Chargé de cours à la Faculté de Droit
et des Sciences Économiques de Nancy.

L'A. F. P. n'est pas propriétaire des locaux, installations et autres éléments d'actif. Ceux-ci ont été simplement mis gratuitement à la disposition de l'A. F. P. (art. 16, L. 10-1-1957) en attendant qu'il soit statué définitivement sur leur sort.

(127) En 1960, le Gouvernement avait voulu modifier le statut de l'A. F. P. La réforme aurait consisté à augmenter le nombre des administrateurs représentant l'État (6 au lieu de 3) et à faire nommer le président-directeur général par le Gouvernement sur une liste de trois noms établie par le Conseil d'administration. Selon l'expression du Ministre de l'Information de l'époque, il paraissait au Gouvernement « unique que, dans un Conseil d'administration, celui qui fournit la plus grande partie des ressources soit minoritaire ». Le Gouvernement avait essayé de faire surseoir à la réélection de M. Jean Marin jusqu'à l'entrée en vigueur de cette réforme. Devant la vigueur des réactions que suscitait ce projet, il fut abandonné. On ne peut que souhaiter bien vivement que cet abandon soit définitif.