

1318

Mardi 1er juin 1948.

Rapport concernant les principaux résultats de la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information.

Département politique. Proposition du 27 mai 1948.

Le département politique communique:

"I. INTRODUCTION

La Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information s'est déroulée à Genève, au Palais des Nations, du 23 mars au 21 avril 1948. Elle avait été convoquée par le Conseil économique et social des Nations Unies qui, à la demande de l'Assemblée générale de l'ONU, s'était chargé de sa préparation. La Suisse y a été invitée sans droit de vote, ainsi qu'une dizaine d'autres Etats non-membres des Nations Unies. Le Conseil fédéral a accepté cette invitation le 3 novembre 1947. Le 16 mars 1948, il a nommé les membres de la délégation qui devait le représenter à la conférence et le 19 mars il a arrêté le texte des instructions destinées à cette délégation.

Les débats ont porté sur deux principaux sujets:

- 1) les principes de la liberté de l'information, les tâches de la presse et des autres organes d'information;
- 2) les problèmes relatifs au rassemblement des informations et à leur transmission d'un pays à l'autre.

De ces débats sont sortis quarante-trois résolutions, trois projets de convention et de nouvelles rédactions de l'article 17 du projet de déclaration internationale des droits de l'homme et de l'article 17 du projet de pacte des droits de l'homme, ces deux articles concernant la liberté de l'information et de la presse. Tous ces documents ont été renvoyés au Conseil économique et social. D'autre part, les gouvernements de tous les Etats représentés à la conférence ont été invités à envoyer, avant le 5 juillet prochain, au Secrétaire général de l'ONU, leurs observations sur les projets de convention et à faire éventuellement des suggestions au sujet des résolutions dont on pour-

rait tirer d'autres conventions. Le Conseil économique et social est chargé d'examiner les projets de convention, en tenant compte des observations et suggestions dont il s'agit, durant sa septième session qui s'ouvrira à Genève le 12 juillet 1948. Le Conseil économique et social soumettra ensuite à l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa troisième session ordinaire (laquelle débutera en septembre 1948 à Paris) les trois projets de convention susmentionnés, ainsi que, le cas échéant, d'autres projets de convention élaborés par lui sur la base de certaines des résolutions adoptées par la conférence. Ces projets pourront alors recevoir, au cours de cette session ou ultérieurement, la signature ou l'adhésion des "Etats qui ont qualité pour devenir partie aux dites conventions et qui sont désireux de le faire".

II. LES TROIS PROJETS DE CONVENTION.

=====

Ce sont les trois projets de convention qui constituent le résultat le plus important de la conférence. Le premier et le troisième contiennent la substance de plusieurs des principales résolutions adoptées. Nous allons analyser brièvement ces trois projets en mentionnant les interventions faites à leur propos par la délégation suisse.

A) Projet de convention relatif à l'accès aux informations et à leur transmission d'un pays à l'autre.

Ce projet, dû à l'initiative des Etats-Unis, s'inspire du souci de proclamer et de rendre effectif le droit des peuples à être informés de façon complète, et d'améliorer la compréhension mutuelle par le libre échange des informations et des opinions.

Les quinze articles qu'il comporte ont un aspect avant tout pratique. Il s'agit, pour les Etats contractants, non seulement de garantir, mais encore de faciliter aux correspondants de journaux étrangers, de périodiques étrangers, d'agences étrangères de presse, aux radio-reporters et aux cinéastes étrangers s'occupant de faits d'actualité (toutes ces personnes étant englobées sous la dénomination générale de "correspondants étrangers") le libre exercice de leur profession, sans discriminations.

Les mesures proposées à cet effet tendent, entre autres, à accélérer, dans les limites compatibles avec les législations nationales, les formalités administratives concernant l'entrée, le séjour et les déplacements des intéressés, à permettre à ceux-ci l'accès le plus large possible aux informations officielles et non-officielles, sans différences de traitement entre eux et les correspondants nationaux, à leur garantir la libre utilisation des moyens de transmission à travers les frontières.

En outre, les Etats contractants s'abstiendront de soumettre les informations des correspondants étrangers à toute espèce de censure, à moins que celle-ci ne soit instaurée comme mesure d'exception visant au maintien de la sécurité nationale. Mais, le projet fixe un certain nombre de règles ayant pour but d'empêcher l'application d'un régime de censure arbitraire.

Ce texte réserve également le droit des Etats à prendre des dispositions concernant la sécurité nationale et les publications obscènes.

La délégation suisse n'a pas jugé opportun d'intervenir dans la discussion de ce projet. Il semble, en effet, que ce dernier n'entre en conflit sur aucun point avec notre législation.

B) Projet de convention relatif à l'institution du droit de rectification en matière internationale.

Ce texte a pour promoteur le gouvernement français. Son préambule souligne le danger que présente la publication de nouvelles inexactes pour la bonne entente entre les peuples et pour le maintien de la paix; il insiste sur la nécessité d'aviver le sens de la responsabilité des organes d'information en donnant à ceux qui sont affectés par une nouvelle fautive ou déformée (diffusée par un organe d'information) la possibilité d'assurer à leurs rectifications ou à leurs réponses une publicité appropriée.

En l'occurrence, la conférence de Genève n'a pas voulu obliger un Etat contractant à faire publier, à la requête d'un autre Etat contractant, un communiqué rectificatif concernant une nouvelle diffusée sur son territoire par la presse ou la radio. Il s'agit seulement pour le gouvernement qui reçoit un tel communiqué de le "mettre à la disposition des entreprises d'information fonctionnant sur le territoire où il exerce son autorité" dans un délai de cinq jours, "de faciliter sa diffusion par les voies habituelles

et conformément à la procédure qu'il suit habituellement pour la publication des nouvelles concernant les affaires internationales. "

Ici, nous reproduisons les commentaires faits à ce sujet par le chef de la délégation suisse, M. Plinio Bolla, juge fédéral, dans un rapport qu'il a adressé au chef du Département Politique.

- " Au cours de la discussion, nous avons provoqué la déclaration que là où le gouvernement se borne à transmettre ses communiqués concernant les affaires internationales aux organes d'information, on ne saurait exiger davantage de lui.
- " L'obligation du gouvernement qui reçoit le communiqué est encore soumise à une autre condition : la réciprocité de fait. "Au cas où un Etat contractant ne s'acquitterait pas des obligations qui lui incombent... en matière de communiqués émanant d'un autre Etat contractant, il sera loisible à ce dernier Etat d'observer le principe de la réciprocité en s'acquittant de ses obligations concernant les communiqués que lui soumettrait par la suite l'Etat qui a manqué à ses engagements". Cette rédaction a été adoptée à la suite des critiques adressées par la délégation suisse à l'alinéa correspondant du second projet français : "Chacun des Etats contractants s'acquittera des obligations prévues à cet article sur une base de réciprocité et accordera au communiqué ci-dessous prévu un traitement comparable à celui qu'accorde en pratique aux communiqués de ce genre l'Etat contractant qui exerce le droit de rectification". Nous avons fait valoir, à l'encontre de ce texte, qu'un Etat connaissant l'obligation pour les journaux de publier ses propres communiqués aurait pu exiger de l'Etat auquel le démenti est transmis qu'il en impose la publication.
- " Ce n'est que si le gouvernement requis de transmettre le communiqué ne s'acquitte pas de son obligation que le Secrétaire général de l'ONU peut être saisi de l'affaire; il donnera au communiqué toute la publicité appropriée.
- " La délégation suisse a mis en garde la Conférence contre les dangers du droit de rectification : on risque de créer par là les complications internationales qu'on voudrait précisément éviter. Mais le second projet français se présentait comme assez anodin; il se borne en somme à demander aux gouvernements de remplir le rôle de messenger; les agences restent libres de transmettre le communiqué ou de ne pas le transmettre, la radio et

" les journaux restent libres de le diffuser ou de ne pas le diffuser. Réduit à de telles modestes proportions, le droit de rectification nous a semblé pouvoir être accepté. Une opposition de notre part aurait pu être mal comprise par l'opinion publique, suisse et étrangère; nous aurions donné l'impression de vouloir protéger à tout prix une presse spécialisée dans la publication de nouvelles fausses ou déformées; or nos journaux ne sont certes pas parmi les pires coupables dans ce domaine et ils ont au surplus l'habitude de publier les démentis des gouvernements étrangers, lorsqu'il s'agit de démentis et non de propagande plus ou moins déguisée. "

La délégation suisse a obtenu l'insertion d'une disposition concernant le cas de guerre ou de danger public.

Elle avait présenté le texte suivant:

" En temps de guerre ou d'autre danger public, il sera loisible à tout Etat contractant de prendre, dans la mesure strictement limitée où la situation l'exige, des dispositions dérogeant à l'exercice, sur le plan international, du droit de démenti ou de rectification officiels. "

Ce n'est pas cette rédaction qui a été adoptée, car on lui reprochait de rendre possibles des manœuvres tendant à tourner la convention. La rédaction définitive, qui est moins claire que celle proposée par la Suisse, est ainsi conçue :

- Tout Etat contractant peut, dans une mesure strictement limitée par les exigences de la situation, déroger aux obligations que lui impose la présente convention :
- a) aussi longtemps qu'un état de guerre ou de danger public prévaut sur son propre territoire;
- b) aussi longtemps qu'une telle situation prévaut dans le territoire d'un ou plusieurs Etats contractants; cette dérogation ne joue qu'à l'égard de ces derniers Etats. "

Néanmoins, ce texte nous permet de nous soustraire à l'obligation de rectification soit envers l'Etat contractant qui serait en guerre, soit lorsque notre pays se trouverait en état de danger public. C'était là l'objectif visé par la délégation suisse.

C) Projet de convention relatif à la liberté de l'information.

Alors que les deux premiers projets ont un caractère relativement limité - le premier concernant la situation des correspondants étrangers, le second l'institution d'un droit de rectification - , le troisième, d'origine anglaise, a une portée beaucoup plus vaste. Il a pour objet le libre échange des informations et opinions sur le plan national comme sur le plan international.

" Tout Etat contractant, dit, entre autres, l'article 1), garantira à tous ses ressortissants et aux ressortissants des autres Etats contractants résidant légalement sur son territoire, la liberté de transmettre et de recevoir des informations et des opinions sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée, ou par des procédés visuels ou auditifs légalement admis, sans intervention de la part du gouvernement. "

L'article en question précise que cette garantie devra être appliquée sans tenir compte de considérations d'ordre politique ou personnel, de race, de sexe, de langue ou de religion. De plus, aucune discrimination ne devra être faite entre nationaux et étrangers au sujet de l'accès aux informations; on remarquera qu'une disposition analogue existe déjà dans le premier projet de convention. Il en est de même pour le dernier paragraphe de cet article qui concerne les facilités à donner pour les déplacements des correspondants d'un Etat contractant à l'autre.

L'article 2) contient une énumération limitative des cas où les libertés et garanties mentionnées plus haut peuvent être soumises à des "sanctions, conditions et restrictions nécessaires, clairement définies par la loi". Parmi ces cas, qui sont au nombre de dix, citons ceux qui se rapportent à l'intérêt de la sécurité nationale, aux expressions d'opinions qui incitent à changer par la violence le système de gouvernement, aux expressions obscènes ou dangereuses pour la jeunesse, à celles qui portent atteinte à la propriété littéraire et artistique, à la réputation d'autrui, aux obligations légales résultant des relations professionnelles ou contractuelles et les expressions d'opinions qui compromettent le cours régulier de la justice.

La délégation suisse a pris une part active à la discussion d'une stipulation selon laquelle aucune des dispositions de la convention ne limitera le pouvoir discrétionnaire pour tout Etat contractant de refuser à n'importe quelle personne donnée l'accès de son territoire, ou de réduire la durée de son séjour. Cette stipulation faisait l'objet

de l'article 4) du projet. Maintenant, elle constitue l'article 5).

Ce texte semble ne donner à l'Etat contractant que le droit de refuser l'accès de son territoire à un ressortissant étranger ou de l'expulser. Or, l'arrêté fédéral du 8 mars 1946, concernant l'assouplissement des mesures qui restreignent la création de nouveaux journaux, périodiques et agences de presse et d'information, interdit aux étrangers, sauf autorisation du Département fédéral de Justice et Police, :

- " 1) de créer de nouveaux journaux, périodiques et agences de presse ou d'information, ainsi que de reprendre ou de développer de manière essentielle de telles entreprises;
- " 2) de participer financièrement à des entreprises du genre visé sous § 1);
- " 3) de collaborer à la direction ou au service de rédaction de telles entreprises. "

Cet arrêté cessera d'être en vigueur le 31 décembre 1949 (ACF du 8 décembre 1947), mais il est question de réintroduire, sous forme de loi, certaines de ses dispositions.

Tenant compte de ces circonstances, la délégation suisse a proposé à la première commission d'ajouter au texte dont il s'agit les mots "... ou de subordonner à certaines conditions le séjour ou l'établissement des étrangers".

A ce propos, nous citerons derechef le rapport de **M. Bolla** :

- " **La** délégation britannique, avec laquelle nous avons pris contact, s'est opposée à notre amendement en se déclarant tout au plus prête à mentionner expressément le droit des Etats contractants de réduire la durée du séjour de toute personne sur leur territoire. Ce n'était pas ce que nous voulions.
- " **Dès lors, l'U.R.S.S. ayant proposé de biffer l'article 4) en question pour le motif que la réserve du droit des Etats de réglementer la police des étrangers allait de soi, nous avons appuyé cette proposition, qui a été adoptée par la 1ère commission.**
- " **Mais la 4ème commission s'occupait, presque en même temps, des projets d'articles sur la liberté de pensée et d'expression à inclure dans la Déclaration et**

" dans le Pacte des droits de l'homme; elle adoptait, à la majorité, une proposition anglaise de la teneur suivante :

" " Aucune disposition du présent article ne sera interprétée comme affectant le droit de tout Etat de contrôler l'entrée des personnes sur son territoire ou la durée de leur résidence sur celui-ci. " "

" La contradiction entre les décisions des deux commissions permettait à la délégation britannique de revenir à la charge; la 4ème commission décidait alors de renvoyer l'ensemble du problème à la 4ème commission.

" Entre-temps, un fait nouveau s'était produit. Notre intervention avait éveillé l'attention de la Suède, dont la constitution réserve aux nationaux la direction des journaux. La délégation de la Suède avait dès lors proposé l'inclusion dans le projet britannique d'un article nouveau de la teneur suivante :

" " Rien dans la présente convention n'empêchera un Etat contractant, en vertu de sa constitution propre, de réserver à ses ressortissants le droit de diriger la rédaction de journaux ou périodiques paraissant sur son territoire. " "

" Ce texte a été discuté à la 4ème commission, où la Suisse a essayé de le faire amender sur deux points. Nous avons obtenu gain de cause sur le premier et réussi à faire réserver la législation nationale et non seulement la constitution. Nous avons échoué sur le second point : notre proposition tendant à permettre aux Etats contractants de prendre des mesures pour assurer l'indépendance des organes de presse établis sur leurs territoires à l'égard de l'étranger a été repoussée comme se prêtant à des évasions.

" La commission de rédaction de la 4ème commission a fini par donner à ce que j'appellerai l'article suédois la teneur suivante :

" " Rien dans les dispositions de la présente convention ne s'oppose à ce qu'un Etat contractant réserve à ses propres ressortissants, en vertu de sa législation, le droit d'éditer les journaux ou les périodiques d'information imprimés sur son territoire. " "

- " "Editer" était, dans ce texte, une faute de traduction, le verbe anglais "to edit" se rapportant plutôt à une activité intellectuelle.
- " La délégation suisse a donc fait porter son effort principal sur l'article suédois, en vue d'en obtenir une rédaction satisfaisante, et a renoncé à faire opposition à l'article 4) du projet initial britannique; cette opposition aurait été vouée à un insuccès certain.
- " Ce n'est que tout à la fin de la Conférence (à la dernière séance plénière) que nous avons obtenu, après beaucoup de péripéties, que l'on remplace dans l'article suédois les mots "d'éditer" par les mots "de diriger ou de rédiger". *
- " L'article 5) du projet de convention relatif à la liberté de l'information et qui représente l'aboutissement de la proposition suédoise, ne nous donne pas entièrement satisfaction, du moment qu'il ne mentionne pas les agences de presse. Il ne mentionne pas non plus la participation financière, mais celle-ci se place, d'après nous, en dehors du cadre de la convention (cf. art. 1) et n'avait dès lors pas à être réservée expressément."

Dans le troisième projet de convention, tel qu'il a été voté le 21 avril, comme dans les articles à insérer dans le projet de Déclaration et le projet de Pacte des droits de l'homme, figure une réserve concernant les "expressions diffamatoires pour d'autres personnes physiques ou juridiques, ou qui leur portent préjudice de quelque autre façon sans être conformes à l'intérêt général."

A la demande de la délégation suisse, il a été formellement déclaré à la 4ème commission que les personnes juridiques comprennent aussi l'Etat. Dans ces conditions, la réserve couvre entièrement les dispositions de l'ACF du 7 mars 1947; cela est clair pour les informations inexactes ou qui déforment les faits: elles sont diffamatoires; mais aussi celui qui, sans recourir aux nouvelles fausses ou déformées, décrie publiquement, de façon vile ou continue, les institutions politiques de la Confédération et des cantons porte préjudice à ces personnes juridiques d'une façon qui n'est pas conforme à l'intérêt général.

* * le texte définitif du projet porte "diriger la rédaction".

III. CONCLUSIONS.

=====

D'une façon générale, les trois projets de convention paraissent ne rien contenir qui soit en opposition avec la constitution fédérale, les lois fédérales et cantonales. Au cas où, lorsqu'ils auront passé de l'état de projets à l'état de conventions, la Suisse viendrait à les signer et à les ratifier, il ne serait probablement pas difficile d'y adapter notre législation. La chose serait d'autant plus aisée si certaines dispositions, nous pensons en particulier à l'article 5) du troisième projet, pouvaient être retouchées. Or, en vertu de la résolution no 43), les gouvernements représentés à la Conférence de Genève ont, ainsi que nous l'avons déjà relevé, la faculté d'envoyer au Secrétaire général des Nations Unies, avant le 5 juillet 1948, leurs observations sur les projets de convention proposés par la dite conférence.

Dans ces conditions et d'entente avec le Département de Justice et Police, nous avons l'honneur de suggérer

que les textes des trois projets de convention soient soumis aux administrations fédérales et aux groupements intéressés;

que ces administrations et groupements fassent parvenir avant le 15 juin au Département Politique les desiderata qu'ils seraient éventuellement amenés à formuler à propos de telles ou telles dispositions des projets dont il s'agit;

que le Département Politique recueille ces desiderata;

que le Département Politique, après consultation avec le Département fédéral de Justice et Police et le Chef de la délégation suisse à la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information, rédige, sur la base de ces desiderata, les observations qui pourraient être envoyées au Secrétaire général des Nations Unies, conformément aux termes de la résolution no 43;

que ces observations fassent l'objet d'une décision du Conseil fédéral.

Nous entendons par administrations fédérales et groupements intéressés:

les sept Départements fédéraux;

- 11 -

l'Association de la presse suisse;
l'Association suisse des éditeurs de journaux;
la Commission mixte de politique en matière de presse;
l'Agence télégraphique suisse;
la Société suisse de radiodiffusion;
la Chambre suisse du cinéma."

Se fondant sur ce qui précède, le Conseil

d é c i d e

dans le sens de la proposition du département politique.

Extrait du procès-verbal au département politique,
en six exemplaires, et aux six autres départements.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Ch. Oser