

Notice concernant les bulletins de presse
des représentations diplomatiques à Berne.

Historique.

Les représentations diplomatiques de Grande-Bretagne et des Etats-Unis à Berne furent les premières à publier des bulletins de presse et d'information, au cours de la dernière guerre. A cette époque le contrôle de telles publications était du ressort du Service "Presse et Radio".

On peut se demander si la diffusion de ces bulletins était bien compatible avec les dispositions régissant la presse, aux termes desquelles il est interdit aux étrangers de créer de nouveaux journaux ou agences de presse et d'informations sans obtenir au préalable l'autorisation du Département de Justice et Police. Quoi qu'il en soit cette autorisation n'ayant pas été demandée, il était difficile après-coup, étant donné les privilèges et immunités diplomatiques dont jouissaient ces Légations, de les contraindre à suspendre la publication de ces bulletins. On estima par ailleurs qu'à une époque où nous étions pratiquement encerclés par les puissances de l'Axe qui inondaient notre pays d'un flot de propagande, il était bon que notre peuple puisse entendre également la voix des Alliés. En d'autres termes, puisque nous étions démunis de moyens pour arrêter la propagande, il était utile que celle-ci ne s'exerce pas à sens unique.

L'exemple des Légations de Grande-Bretagne et des Etats-Unis fut suivi après les hostilités par d'autres représentations diplomatiques à Berne, notamment celles de l'URSS et des démocraties populaires, qui commencèrent également à publier et à diffuser des bulletins de presse et d'information.

Petit à petit le ton des bulletins diffusés par les Légations des démocraties populaires s'est élevé, au point d'atteindre parfois un caractère de polémique. Trop souvent ces derniers mois l'information a fait place à de la propagande violente et diffamatoire. Certains destinataires de ces bulletins, des personnes privées qui n'en avaient d'ailleurs nullement sollicité l'envoi, s'en sont émus et indignés. Sur le plan officiel, l'attention des autorités fédérales a été attirée sur cette question par des interpellations à la session d'automne des Chambres fédérales.

Il va sans dire cependant que nos autorités se sont occupées de cette question bien avant qu'elle ne provoque les remous que l'on sait. Le Département politique notamment a fait procéder à deux reprises, en 1948 et en 1950, à une enquête par



l'entremise de nos Légations afin de déterminer quelles sont les dispositions à cet égard dans leur pays de résidence. Il en ressort que presque tous les pays adoptent une attitude libérale à l'égard de tels bulletins. Il y a lieu cependant de remarquer à ce sujet qu'en URSS ou dans les démocraties populaires ce libéralisme est d'une portée très limitée, puisqu'en raison du régime politique ces bulletins ne circulent guère que parmi les missions diplomatiques.

Situation en droit.

La question de savoir si en publiant et en diffusant ces bulletins les missions diplomatiques ne sortent pas du cadre de leur activité, tel qu'il ressort de l'application des principes du droit des gens, est difficile à résoudre. Tout dépend à mon sens de la nature des articles et de la forme qui leur est donnée. Si ces articles se limitent à une information objective et exprimée courtoisement, on ne saurait guère soulever d'objection. En revanche si, comme cela est arrivé, ils s'en prennent de façon tendancieuse et injurieuse à des Etats avec lesquels notre pays entretient des relations normales, on peut admettre que, par les répercussions que cette attitude soulève parmi nos propres compatriotes, ils violent un principe fondamental du droit des gens qui prévoit qu'une représentation diplomatique doit veiller au maintien de bonnes relations entre son pays et celui où elle est accréditée. A plus forte raison évidemment si ces articles contiennent des attaques contre le régime politique, les institutions ou les autorités du pays de résidence de la mission diplomatique. Soulignons cependant que cela ne s'est pas produit dans la question qui nous occupe. Néanmoins, par le seul fait que des articles dirigés contre des Etats tiers ont soulevé quelques remous dans notre population et motivé des interpellations aux Chambres fédérales, ils ont enfreint le principe mentionné plus haut et les Légations responsables ont, à mon sens, outrepassé leurs droits.

Toujours en restant sur le plan du droit des gens, il est certain qu'un Etat et ses organes ont le devoir de s'abstenir de tout ce qui pourrait porter atteinte à l'honneur d'un autre Etat. La question de savoir si un Etat est responsable de telles atteintes lorsqu'elles sont commises par ses nationaux, ou des étrangers résidant sur son territoire, est controversée. Certains auteurs répondent par l'affirmative alors que d'autres estiment, à juste titre à mon avis, que cela dépend du régime de la presse en vigueur dans le pays. C'est ainsi qu'en Suisse, où la liberté de la presse existe, on ne saurait tenir nos autorités pour responsables des articles publiés dans les journaux et revues privés. Par voie de conséquence elles ne pourraient endosser une responsabilité quelconque pour la publication et la diffusion des bulletins de

presse, à plus forte raison puisqu'il s'agit de représentations étrangères dont le statut, s'il ne les dispense pas de respecter notre législation nationale, les met du moins à l'abri des mesures de répression prévues pour les infractions à cette législation.

Sur le plan du droit interne, les dispositions législatives suisses qui peuvent être invoquées en la matière sont les suivantes:

1) L'arrêté du Conseil 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, prorogé en dernier lieu jusqu'à fin 1951, interdit aux étrangers de créer de nouveaux journaux, périodiques et agences de presse et d'information sans l'autorisation expresse du Département de Justice et Police;

2) L'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1948 visant la propagande subversive, qui donne au Ministère public fédéral le pouvoir de saisir, en liaison avec les autorités douanières et postales, les objets qui peuvent servir à une propagande susceptible de mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération.

Comme les privilèges et immunités dont jouissent les représentations diplomatiques ne les placent pas pour autant au-dessus des lois de leur pays de résidence, on peut faire valoir que les Légations qui publient un bulletin de presse auraient dû solliciter au préalable une autorisation du Département fédéral de Justice et Police. En revanche, ces mêmes immunités et privilèges les mettent hors d'atteinte des mesures ordinaires prévues pour sanctionner des infractions à la loi.

L'obligation d'obtenir l'autorisation du Département fédéral de Justice et Police pour la publication de ces bulletins peut cependant être combattue avec des arguments de poids. On peut se demander en effet s'il est juste d'appliquer à ces bulletins la qualité de journaux ou périodiques au sens où l'entend l'arrêté du Conseil fédéral du 8 mars 1946. Pour mon compte, je le crois d'autant moins que, dans son esprit, cet arrêté visait avant tout à protéger la presse suisse des influences étrangères. Dans tous les cas, il est hors de doute que ceux des bulletins qui sont importés de l'étranger ne tombent pas sous le coup de cet arrêté.

Quant à savoir si le caractère de ces bulletins est tel qu'il constitue une propagande dangereuse pour la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération, et par là peut les faire viser par l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1948, il s'agit essentiellement d'une question qui ne peut être tranchée que par l'examen de chaque cas particulier et de chaque numéro de bulletin.

Il me paraît donc que tant sur la plan du droit des gens que sur celui de nos propres dispositions législatives le principe même de la publication de ces bulletins n'est en contradiction avec aucune norme fondamentale. Tout dépend de la nature des articles et de la forme qui leur est donnée.

Situation de fait.

Comme jusqu'à ce jour et depuis de nombreuses années on s'est abstenu de rendre les Légations attentives aux arrêtés fédéraux mentionnés plus haut, il s'est créé une situation de fait basée sur un complet libéralisme. Il serait difficile de renverser subitement la tendance, surtout en l'absence de bases juridiques absolument catégoriques, sans courir le risque de susciter des réactions dont l'importance dépasserait celle des bulletins en question. Je songe notamment à une campagne de presse qui pourrait être déclenchée dans les pays des Légations visées. On ne se ferait pas faute, dans les journaux extrémistes de notre pays également, de souligner que nos autorités ne sont jamais intervenues lorsque les Légations de Grande-Bretagne et des Etats-Unis étaient les seules à publier des bulletins de presse et l'on en tirerait des conclusions tendancieuses.

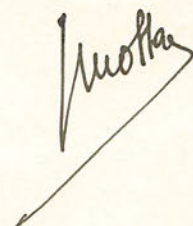
A mon sens, il n'y aurait donc pas lieu de prendre une mesure d'interdiction générale, mais si des articles particulièrement virulents sont de nouveau publiés, de convoquer l'attaché de presse intéressé et d'attirer son attention sur les réactions provoquées par de tels articles, réactions qui ont entraîné des interpellations aux Chambres fédérales. Il faudrait lui faire comprendre que si son bulletin devait continuer à publier de tels articles, nos autorités se verraient contraintes de prendre des mesures et seraient peut-être obligées de demander son rappel.

Si ces recommandations restaient lettre morte, il serait indiqué, après un certain temps d'essai, d'intervenir dans le même sens, par note verbale, auprès du chef de mission lui-même ou auprès du Ministère des Affaires étrangères, par l'entremise de notre Légation compétente. Les deux démarches pourraient d'ailleurs être faites conjointement.

Si aucune suite pratique n'était donnée à cette intervention et si des récidives graves se produisaient, il y aurait lieu, à ce stade seulement, de demander le rappel de l'attaché de presse qui avait été mis en garde précédemment.

Enfin, en dernière extrémité, la saisie et la confiscation des bulletins incriminés pourraient être envisagées et basées sur l'arrêté du 29 décembre 1948 concernant la propagande susceptible de mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération.

Berne, le 26 octobre 1950.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Motta', written in a cursive style. A long diagonal line extends from the bottom of the signature towards the bottom left of the page.