

E 2001(E)1969/121/31

[DoDiS-8545]

*Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil des Etats*¹

RÉPONSE DE M. LE CONSEILLER FÉDÉRAL MAX PETITPIERRE

Berne, 3 avril 1951

Le problème soulevé par M. Malche² présente de multiples aspects. M. Malche pose au Conseil fédéral trois questions précises.

Le Conseil fédéral connaît-il les bulletins de presse édités par plusieurs Légations étrangères?

1. *Cette réponse de M. Petitpierre est envoyée aux représentations diplomatiques et consulaires suisses le 5 avril 1951.*

2. *Cf. l'Interpellation Malche, PVCE du 11 septembre 1950, E 1401(-)/1/295, pp. 2-3.* Depuis plus d'une année, certaines Légations répandent par la poste, sous enveloppe ouverte, des bulletins qui paraissent fréquemment, jusqu'à deux ou trois fois par semaine. Ce genre de propagande n'est pas inconnu chez nous, surtout depuis l'époque fasciste et hitlérienne, mais ses auteurs actuels innovent en ce sens qu'il leur arrive d'utiliser l'immunité diplomatique pour les besoins de leur polémique internationale. Les bulletins dont il s'agit ne se bornent pas, en effet, à exalter un régime, en l'espèce le communisme, au détriment de tous les autres, ils attaquent et stigmatisent avec violence diverses nations

A cette question, je réponds: oui.

Le Conseil fédéral est-il disposé à dire ce qu'il en pense et quelle est son attitude en cette affaire?

Je vais m'efforcer de répondre à ces deux dernières questions.

C'est au cours de la dernière guerre que les Légations à Berne commencent à faire paraître des bulletins de presse. Après la guerre, cette pratique s'étendit.

Au début, ces bulletins donnaient avant tout des renseignements sur la vie politique d'un pays, sur les problèmes économiques, sociaux et culturels que ce pays avait à résoudre. Ces bulletins étaient destinés en premier lieu aux rédactions des journaux suisses, mais aussi à des hommes politiques ou à des branches de l'administration fédérale, et sans doute encore à des personnes susceptibles d'être intéressées par leur contenu. Ces bulletins avaient avant tout un caractère informatif et, même si certains d'entre eux pouvaient avoir un caractère tendancieux, un caractère de propagande, les termes et l'esprit dans lesquels ils étaient rédigés ne suscitaient aucune réaction de la part de ceux qui les lisent dans notre pays.

Au cours de ces dernières années, les choses ont changé. Aujourd'hui, le ton de certains de ces bulletins de presse s'est élevé et ces bulletins reproduisent assez fréquemment des articles ou le texte de discours dans lesquels d'autres Etats ou leurs Gouvernements, ou encore leurs hommes politiques, sont violemment et parfois même grossièrement pris à partie.

M. Malche a cité des exemples. Ceux qui lisent régulièrement ces bulletins de presse pourraient en donner d'autres. Il arrive que dans certains de ces bulletins on s'en prenne à la Suisse. Ainsi dans l'un d'entre eux, du 31 mai 1948, se trouve reproduit un article d'une revue étrangère contenant des phrases comme celles-ci: «Il est significatif que les autorités suisses se sont ruées à la défense non pas des intérêts de la Suisse, mais de l'honneur professionnel de leurs riches patrons anglo-américains. N'est-ce pas de la servilité envers les impérialistes, envers les auteurs d'une nouvelle guerre? On ne saurait qualifier autrement leur attitude.» Il s'agissait d'un article relatif à la saisie et à l'interdiction en Suisse d'une revue étrangère.

A côté de ces bulletins de presse, en général édités par elles, certaines Légations distribuent sur une large échelle des documents de propagande importés de l'étranger, soit des imprimés, des brochures, des dépliants, etc. Depuis quelque temps, le Ministère public fédéral et le Département politique ont reçu de multiples protestations d'entreprises et de personnes privées suisses qui reçoivent cette documentation sans l'avoir sollicitée et qui se plaignent surtout de continuer à la recevoir après avoir expressément demandé à la Légation en cause de cesser ses envois. Ce procédé a été relevé par plusieurs journaux, notamment par le «*Bund*» dans son numéro du 14 novembre 1950. Le quotidien bernois a publié une lettre d'un lecteur qui cite un certain nombre d'expressions relevées dans l'un de ces imprimés: «Terror-

qui sont également accréditées à Berne. Le Conseil fédéral connaît-il ces publications? Si tel est le cas, est-il disposé à dire ce qu'il en pense et quelle attitude il adopte en cette affaire?

bombenangriffe des amerikanischen Imperialismus in Korea ...», «Die Provokation der imperialistischen Aggressoren», «Die Provokationen und Verleumdungen der Titobande ...». Ce lecteur s'exprime en outre comme suit: «Keiner wird die Exterritorialität und die Vorrechte der Diplomaten höher schätzen als wir, keiner sie mehr respektieren und in entsprechenden Ehren halten. Das bedeutet aber nicht die wortlose Kenntnisnahme von Drucksachen, welche beleidigende Ausdrücke und Schmähungen gegen Staaten enthalten, mit denen wir in normalen diplomatischen Beziehungen stehen.»

Pour en revenir aux bulletins de presse des Légations, qui sont plus spécialement visés par l'interpellation, les autorités s'en sont occupées bien avant qu'ils provoquent les remous que l'on sait. Le Département politique a notamment fait procéder par nos missions diplomatiques à l'étranger à une enquête pour savoir quelle est la pratique suivie et quelles sont les dispositions prises dans les autres pays³. Les réponses que nous avons reçues constituent un volumineux dossier⁴. Il n'est pas possible d'entrer dans leurs détails. On peut cependant faire cette constatation essentielle que les pays qui admettent le principe de la liberté de la presse font preuve d'un libéralisme très large à l'égard des bulletins édités ou diffusés par des représentations diplomatiques. Ainsi le Gouvernement britannique, sollicité de régler la question, fit valoir que les dommages que peuvent causer ces bulletins de presse sont moindres que ceux qui résulteraient d'une restriction à la liberté de presse. Dans quelques pays, toutes les publications étrangères doivent être annoncées aux autorités. Dans certains pays, les autorités n'ont pas hésité à intervenir et sont allées jusqu'à interdire purement et simplement les bulletins de certaines Légations qui avaient pris une ampleur démesurée et contenaient tout autre chose que des renseignements sur la vie des pays dont les Ambassades ou Légations les éditaient.

Dans les pays à régime totalitaire, lorsque la liberté de la presse n'est pas restreinte par des prescriptions gouvernementales, elle l'est en tout cas par la nature même du régime. Si les missions officielles accréditées dans ces pays publient aussi des bulletins de presse, la tolérance dont on fait preuve à leur égard n'a qu'une portée théorique. Les conditions politiques dans les pays soumis à une dictature rendent impossible leur diffusion à des particuliers. Ils sont adressés tout au plus aux diplomates, parfois aux ministères ou aux rédactions de journaux.

Il n'y a aucun doute que ces bulletins de presse, par leur nombre, par la manière dont ils sont conçus et rédigés, constituent une propagande, non seulement en faveur de certains pays, mais aussi dirigée contre des pays avec lesquels nous entretenons des relations normales, et à l'occasion contre notre propre pays.

Quelle attitude devons-nous adopter à leur égard? Quel est, plus précisément et pour commencer, le point de vue juridique auquel nous devons nous placer?

3. Cf. la Communication aux représentations diplomatiques et consulaires du 15 septembre 1950. Non reproduite.

4. Non reproduites.

Les dispositions du droit suisse éventuellement applicables sont contenues dans 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'information⁵. Cet arrêté a été prorogé en dernier lieu jusqu'à fin 1951. Il interdit aux étrangers de créer de nouveaux journaux, périodiques et agences de presse et d'information sans une autorisation expresse du Département de justice et police.

Aucune des Légations qui publient un bulletin de presse n'a sollicité au préalable une autorisation de ce Département. Les autorités fédérales, de leur côté, n'ont jamais exigé des Légations qu'elles respectent cette prescription. En l'absence d'un critère précis, on ne peut guère attribuer aux bulletins de presse le caractère de journaux ou de périodiques au sens de l'arrêté, étant donné qu'il s'agit en général de bulletins polycopiés, d'un tirage relativement limité et qui ne sont pas mis en vente dans des magasins ou des kiosques à journaux, mais qui sont délivrés gratuitement. Il s'agit plutôt de circulaires ou si l'on veut de lettres périodiques composées dans les bâtiments mêmes occupés par les missions diplomatiques. La question aurait un aspect différent si cette documentation devait sortir des presses d'une imprimerie suisse ou encore si ces bulletins, imprimés à l'étranger, étaient expédiés en Suisse. On pourrait alors faire application des dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1948 visant la propagande subversive⁶. Le Ministère public fédéral pourrait saisir, en liaison avec les autorités douanières et postales, les objets pouvant servir à une propagande susceptible de mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération. Cet arrêté a d'ailleurs déjà permis de saisir des documents de propagande autres que des bulletins de presse.

Ce n'est cependant pas sur le terrain du droit suisse que notre position peut être arrêtée avec le plus de netteté. Comme il s'agit d'un problème qui intéresse avant tout nos relations avec des Etats étrangers, c'est plutôt le droit des gens qui doit commander notre attitude.

D'après le droit des gens, une des tâches principales des missions diplomatiques est de veiller au maintien de bonnes relations entre le pays qu'elles représentent et celui où elles sont accréditées. C'est dans ce cadre que doit se déployer leur activité. Elles ne peuvent pas en sortir sans aller contre l'esprit même du droit des gens et sans être infidèles à leur raison d'être.

Si des bulletins de presse donnent des renseignements objectifs, s'ils sont rédigés en termes courtois, leur publication et leur diffusion ne peuvent se heurter à aucune objection tirée du droit des gens. Au contraire, cette méthode de documentation moderne peut se révéler utile si elle tend à faire mieux connaître des pays étrangers dans leurs aspects politique, historique, culturel, économique et social. De la connaissance peut naître la compréhension.

En revanche, si ces bulletins, qui par leur caractère officiel sont en quelque sorte, sur notre territoire, la voix des Etats étrangers qui les publient, si ces bulletins prennent à partie, dans des articles polémiques ou injurieux, nos insti-

5. Cf. RO, 1946, vol. 62, pp. 329-330.

6. Cf. RO, 1948, p. 1271.

tutions ou nos autorités, les missions diplomatiques qui les éditent se mettent en contradiction avec les tâches qui leur sont assignées par le droit des gens.

De même, parce que la Suisse attache un grand prix au maintien des règles de la courtoisie internationale, elle ne doit pas admettre que, sur son territoire, des Etats étrangers ou leurs représentants attaquent, injurient ou diffament d'autres Etats ou d'autres Gouvernements avec lesquels notre pays entretient des relations normales. Il ne s'agit pas, bien entendu, de reconnaître ici que les autorités suisses, qui appliquent très largement le principe de la liberté de la presse, puissent être tenues pour responsables de ce qui se publie sur notre territoire. La question n'est pas là. Ce qu'il s'agit de souligner, c'est que, si le bulletin édité par une Légation établie à Berne suscite, en raison de ses attaques contre des personnalités ou des Etats étrangers, des réactions comme celles que nous avons observées en Suisse, cette Légation viole la règle du droit des gens selon laquelle les représentations diplomatiques doivent veiller au maintien de bonnes relations entre le pays qu'elles représentent et celui où elles sont accréditées. Si le bulletin de presse irrite une partie de notre opinion publique, dont le mécontentement s'est exprimé à plusieurs reprises par la voix de la presse, s'il indispose les particuliers, qui reçoivent souvent massivement des bulletins de propagande qui ne les intéressent pas, cette activité, qui va jusqu'à motiver au surplus des interpellations aux Chambres fédérales, n'est guère compatible avec la raison d'être d'une Légation.

Un examen approfondi du problème soulevé par M. Malche permet d'arriver aux conclusions suivantes:

Il y a tout d'abord une distinction à faire entre les bulletins de presse publiés par les Légations et les documents de propagande habituels: brochures, imprimés, dépliants, importés de l'étranger et distribués par les représentations diplomatiques. Cette propagande n'est pas tolérée lorsqu'elle peut constituer un danger pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération. La documentation subversive peut être purement et simplement saisie par les autorités postales au moment de sa diffusion en Suisse et sans tenir compte du fait que des missions diplomatiques servent d'organes de distribution. Cette saisie peut être opérée en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral visant la propagande subversive, du 29 décembre 1948.

Quant aux bulletins de presse des Légations proprement dits, les autorités, comme je l'ai dit tout à l'heure, ne sont pas disposées à les admettre sous la forme imprimée. Si certaines Légations, pour tourner cette difficulté, devaient recourir aux services d'une imprimerie située hors de notre territoire, les autorités suisses assimileraient de tels bulletins, suivant leur contenu et malgré le papier à en-tête d'une Légation, à des documents de propagande politique imprimés à l'étranger et n'hésiteraient pas à tirer les conséquences nécessaires.

Quant aux bulletins de presse tels qu'ils se présentent sous la forme habituelle, c'est-à-dire photocopiés dans les locaux d'une mission diplomatique, voici les règles que nous estimons devoir appliquer:

Pour rester fidèles à notre tradition politique et aux principes en vigueur dans notre pays, les autorités fédérales ont l'intention de continuer à se montrer tolérantes. Cette attitude est semblable d'ailleurs à celle adoptée dans la plupart des pays à régime démocratique.

Nous ne pensons pas que le principe de la réciprocité doive être appliqué. Dans une matière comme celle qui nous intéresse, cette application pourrait aller à fin contraire. Toutefois nous exercerons, si cela nous paraît opportun, une vigilance accrue à l'égard des bulletins édités par des Légations représentant des pays où la publication ou la diffusion de tels bulletins est entravée soit par les conditions politiques du régime, soit par des instructions gouvernementales. C'est là un facteur qui, sans être décisif, peut être retenu dans l'examen des cas qui pourront encore se présenter.

Lorsque les bulletins de presse contiendront des articles ou des commentaires constituant une immixtion dans les affaires de notre pays, le Conseil fédéral se réserve d'intervenir en vertu du droit des gens. De même, si les bulletins de presse, présentés sous une forme quelconque, des attaques injurieuses ou diffamatoires contre des Etats étrangers, leurs institutions, leurs personnalités politiques.

Enfin, si ces bulletins de presse devaient être considérés comme constituant une propagande susceptible de mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération, les autorités fédérales pourront y voir une infraction à l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1948.

Quelles sont, pour terminer, les mesures pratiques et la procédure à suivre dans ces différentes éventualités?

Le Conseil fédéral aurait à suivre la voie de la procédure diplomatique. Une poursuite judiciaire est exclue, étant donnés les immunités et privilèges dont bénéficient les représentations diplomatiques.

L'action du Conseil fédéral s'exercerait de la manière suivante:

Le représentant diplomatique intéressé serait convoqué et son attention attirée sur le caractère inadmissible des bulletins de presse édités par sa Légation⁷. Il serait en outre invité à veiller à ce que dorénavant ces bulletins de presse soient conçus et rédigés d'une manière décente.

Si cette première intervention reste sans effet et en cas de récurrence, le Conseil fédéral pourrait demander le rappel, soit du chef de mission intéressé, soit de son attaché de presse.

Eventuellement, la saisie du bulletin de presse pourrait être ordonnée. Mais comme la saisie ne peut pas être opérée dans les locaux de la mission diplomatique, elle serait limitée aux exemplaires du bulletin de presse sur lesquels il serait possible de mettre la main, soit en particulier ceux distribués par la poste.

Jusqu'à présent, les autorités se sont abstenues d'exercer un contrôle quelconque sur ces bulletins de presse. Il ne nous paraît pas opportun de déroger à cette pratique, par exemple en exigeant de chaque Légation le dépôt régulier auprès de l'administration fédérale des publications qu'elle édite ou diffuse. Une telle pratique s'apparenterait à la censure préventive. On pourrait y voir une entorse au principe de la liberté de l'information. Elle impliquerait en outre que tout ce qui est publié dans ces bulletins de presse a reçu l'agrément

7. Cf. la notice de G. Keel à M. Petitpierre du 21 mai 1951 concernant la convocation des diplomates responsables du bulletin de presse des Légations de l'URSS et des démocraties populaires. *Non reproduite* (DoDiS-8548).

tacite des autorités fédérales, alors même qu'en fait, celles-ci se borneraient à en prendre connaissance. La meilleure censure, celle qui présente le moins d'inconvénients et la plus saine, est en définitive celle qui est faite par le public lui-même a posteriori. Les réactions provoquées au cours de ces derniers mois par les bulletins de presse émis par quelques Légations ont prouvé amplement que nous avons en Suisse une opinion publique très sensible aux excès dans le domaine de la propagande. C'est pourquoi l'intervention des autorités doit rester limitée au strict minimum et n'avoir lieu que lorsque des abus ont été commis.

En somme, le Conseil fédéral ne veut pas recourir à des méthodes bureaucratiques ou policières. Il ne veut pas étouffer ni même réduire la liberté de l'information lorsque cette information se manifeste sous la forme des bulletins de presse des Légations. Mais le Conseil fédéral cherchera à empêcher les excès et à veiller à ce que, sur le territoire de notre pays, les règles du droit des gens, les usages diplomatiques et les lois de la courtoisie internationale soient respectés.